الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الحاج لخضر- باتنة
كلية الحقوق

نيابة العمادة لما بعد التدرج
والبحث العلمي والعلاقات الخارجية

العوائق التي تواجه جامعة الدول العربية
وطرق تجاوزها

رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية

إعداد الطالب:

أمجد رمضان فحلة

إشراف الأستاذ:

الدكتور: عبد الحفيظ طاشور

П

الإهداء

أهدي هذا الجهد المتواضع

إلى روح والدتي

التي كان أملها الكبير أن تراني باحثاً ومفكراً

ولكنها آثرت جوار الرحمن قبل تحقيق آمالها

سائلاً المولى أن يجعل ثواب ذلك مسطراً في صحائفها

يوم القيامة

تغمدها الله برحمته وأسكنها فسيح جنته

"أمجد"

شكر وتقدير

أقدم جزيل شكري وعظيم تقديراتي إلى أستاذي الفاضل

الدكتور: "طاشور عبد الحفيظ"

الذي كان له الفضل الكبير في هذه الثمرة العلمية التي قدم من أجلها أخلص نصائحه وإرشاداته في إشرافه على الرسالة، رغم أعماله العلمية الكثيرة.

فأسأل الله تعالى أن يرفع من مكانته ليقدم المزيد من الأعمال العلمية للأمة.

"أمجد"

وفاء وعرفان

أقدم أسمى آيات الوفاء والتقدير والفضل

إلى: **والدي الدكتور "حسن رمضان فحلة"**

الذي ضحى بإمكانياته المادية والفكرية والتربوية

لأكون حسب ما يريده باحثاً ومفكراً وداعياً إلى الخير والمحبة

وإلى: **الأم الأستاذة "فائزة اللبان"**

الفاضلة الكريمة التي آثرت تربيتنا (أنا وإخوتي)

على الإيمان الصادق والعمل الصالح ليتحقق أملها فينا أناساً صالحين

فلهما كل تقدير وإجلال

وإلى: **إخوتي "أنس وأحمد وأسامة وعبد الله"**

وأخواتي "هناء وحنان ومنى"

متمنياً لهم العمر السعيد والرفعة والمجد

جـامـعـة الدول الـعـربـيـة

الجامعة العربية هي "بيت العرب الكبير" وهذا يتطلب حماية البيت وصيانته وتعزيز أركانه وتوطيد أسسه بالتضامن ووحدة العمل العربي المشترك.

"عصمت عبد المجيد"

منذ تأسيس الجامعة العربية وحتى يومنا هذا أصدرت الجامعة آلاف القرارات لم ينفذ منها إلا نسبة قليلة، لأن حال الجامعة كحال الخلافة العباسية في أواخر عهدها وكأن الدول الأعضاء فيها غرباء عن بعضهم.

إنها قائمة على مبدأ "مكانك رَاوِحْ"

المقدمـة

كانت الدول قديما تتولى أمورها بنفسها، وفق مصالحها الخاصة، فلم يكن في التمع الدولي قديما منظمات أو هيئات دولية تبتّ في أموره.

إلاّ أنه تقدمت محاولات عديدة لإنشاء هيئة دولية عامة تقوم بتنظيم وتسيير شؤون التمـع الدولي.

ولكن هذه المحاولات لم تخرج إلى حيز التنفيذ إلا في أوائل القرن الماضي، الذي يعتبر عصـر المنظمات الدولية، التي أصبحت إحدى ظواهر العصر.

ولقد تركت الحرب العالمية الأولى آثارا سلبية على عدد من الدول، مما حدا بذه الدول التي أصابتها ويلات الحرب أن تفكر بإنشاء هيئة دولية تقوم بمهمة الإشـراف علـى الشـؤون العامـة للمجتمع الدولي، لهذه الهيئة ما تحتاجه من الأسس والوسائل التي تكفل احترام الدول لتلـك الهيئـة بدف استتباب الأمن والسلم على العالم.

ونتيجة لذلك ظهرت إلى حيز الوجود عصبة الأمم في عام 1920م، ولكنها لم تدم طـويلا بسبب فشلها في تحقيق أهدافها، التي لخصت[1] بالأسباب الآتية:

1- نظام التصويت داخل هيئات العصبة المختلفة، وذلك لعدم الحصـول علـى اشـتراط الإجماع لإصدار القرارات.

2- تردد العصبة في اتخاذ موقف إزاء الحالات الدولية الخطيرة، حيث ظهرت بمظهر الضعف أمام الاعتداءات الدولية المتكررة، فتمادت الدول المعتدية بعدوانا.

3- ضعف العصبة في مراقبة برنامج التسلح، مما أدى بالدول القوية لفرض رغباتا بالقوة.

4- افتقار العصبة إلى أداة تنفيذية، كقوة عسكرية، لردّ اعتداء المعتدي.

ثم قامت الحرب العالمية الثانية، ولكن عصبة الأمم لم تبد أي شيء يغيّر من نتـائج الحـرب الأمر الذي دعا إلى إيجاد منظمة دولية قادرة على تحقيق الأمن والسلم والتعاون الدولي، ولكن بعـد تجاوز سلبيات عصبة الأمم، والعمل على إيجاد الوسائل الكفيلة بقدرة المنظمة على تحقيق أهـدافها فنشأت هيئة الأمم المتحدة بتاريخ 26 جوان (يونيو) 1945.

ونشير إلى أن جامعة الدول العربية نشأت قبل قيام هيئة الأمم المتحدة، ولذلك لم يتضـمن ميثاقها -الجامعة- ما يحدّد العلاقة بينها وبين هيئة الأمم المتحدة.

---

(1)- أبو هيف (علي صادق)، القانون الدولي العام، الإسكندرية: منشأة المعارف، ط: 12، د.ت. ص: 613.

ولكي تتمكن الهيئة من ديمومتها، وتنفيذ مقرراتها شكلت عددا من الهيئات الداخلية المنبثقة من ميثاقها مثل: الجمعية العامة، ومجلس الأمن، ومحكمة العدل الدولية، وفي الوقت نفسه، فالهيئة مفتوحة لكل الدول للانضمام إليها.

ولا يعتبر وجود المنظمات الإقليمية مخالفا لميثاق هيئة الأمم، بل إنّه من صميم الميثاق، حيث يذكر بنوع من التفصيل الموافقة على قيام منظمات إقليمية تهتم بمسائل حفظ الأمن والسلم الدوليين كما جاء في الفصل الثامن من الميثاق المادة 52-1، ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي[1].

وظهر أول نوع من المنظمات الإقليمية في نصف الكرة الغربي بين الدول الأمريكية، ثم لجأت إليه بعض دول أوربا الوسطى والشمالية، ثم عمدت إليه عند نهاية الحرب العالمية الثانية دول الشرق العربي وإفريقيا، فنشأت جامعة الدول العربية.

وبعد ذلك تكوّن الاتحاد الأوروبي في أوربا، كما تكوّنت منظمة الوحدة الأفريقية بعد تمام استقلال دول كثيرة في القارة.

ولكن الذي يهمنا من موضوع المنظمات الإقليمية "جامعة الدول العربية"، لدورها الفعال في السعي لتحقيق الأمن والسلم الدولي من جهة، ووحدة الأمة العربية من جهة أخرى.

«لقد كان ميلاد جامعة الدول العربية أول تعبير مجسّد لحركة الوحدة العربية، ولا شك أنّ هذه الجامعات لعبت دورا مجديا في تنمية الشعور بوجود الأمة العربية... بالإضافة إلى استقلال عدد من الدول العربية الذي عزز وجودها ودورها على حد سواء... وحاولت الجامعة أن تأخذ مكانتها بين الدول العربية من أجل وحدتها، كما عبر ميثاقها عن أماني الأمة العربية في الوحدة والتنمية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي... ولكن عقبات وقيودا وقفت في وجه طموحها»[2].

وهذه العقبات والقيود التي وقفت أمام طموح الجامعة، لتعيقها عن تحقيق أهدافها، تشكل إشكالية البحث.

---

(1)- المرجع السابق: يتضمن نصّ الفصل الثامن بأكمله. ص: 938، 939.

(2)- من ندوة شؤون عربية عن لبنان وجامعة الدول العربية. انظر: شؤون عربية، العدد: 8/أكتوبر 1981. ص: 79.

إشكالية البحث

تتجلى إشكالية البحث بما يواجه الباحث من التساؤلات الآتية:

1- ما هي أهداف جامعة الدول العربية؟

2- هل حقّقت جامعة الدول العربية أهدافها المرجوة في ميثاقها، أم فشلت في تحقيقها؟

3- ما هي المجالات التي لم تفلح الجامعة في تحقيقها؟

4- ما هي أهم العقبات التي حالت دون تحقيق تلك الأهداف؟

5- ما هي أهم الوسائل والإمكانيات التي تحقق لها الاستمرارية في تحقيق أهدافها؟

6- ما هي أهم المقترحات التي يمكن بواسطتها الوصول إلى الأهداف المرجوة؟

أهمية البحث

على الرغم من أن جامعة الدول العربية نشأت قبل نصف قرن تقريبا، وعلى الرغم من أن أهدافها صيغت بكيفية لتحقيق رغبات الشعوب العربية، إلاّ أنّ منظمات إقليمية نشأت بعدها وقطعت أشواطا كبيرة نحو الوحدة، ولا زالت الجامعة العربية تراوح مكانا، ولذلك فإنّ البحث عن أسباب هذا الإخفاق يبقى من الأهمية بمكان على المستوى النظري والعملي.

فنظريا: يبدو أن صياغة ميثاق الجامعة صيغ بكيفية لا تحقق الأهداف المرجوة.

ومن الناحية العملية: فإنّ أجهزة الجامعة العربية تفتقد إلى الفعالية.

وإن ما يقدّمه الباحث من حلول ومقترحات على ضوء ما تبين من معوقات تمكّن القائمين على تحديث الجامعة من الاستفادة منها.

ومن جهة أخرى، فالبحث يسعف المكتبة العربية، بحيث يستفيد الباحثون في مثل هذا الموضوع بإثراء أبحاثهم.

أهداف البحث

بالإجابة على التساؤلات التي واجهت الباحث، تّتضح أهداف البحث ومنها:

1- إرساء دعائم بحث علمي منهجي مدّعم بالوقائع الثابتة المستقاة من مصادرها الأصلية.

2- تقديم المعوقات التي تقف حائلا دون تحقيق أهداف الجامعة.

3- تقديم مقترحات مفيدة لتحديث- تعديل- ميثاق الجامعة، لتؤدي أجهزة الجامعة فعاليتها على الشكل المطلوب.

المنهج المّتبع

يتبع الباحث في هذا البحث المنهج القانوني المقارن المتبع في الدراسة، ولذلك تبـدو خطـة البحث على الشكل الآتي:

خطة البحث

ولتحقيق ما ذكر آنفا، يبدو البحث على الشكل الآتي:

مقدمة: تتضمن إشكالية البحث.

الفصل الأول: الجامعة العربية والعوائق التي تواجهها:

يتضمن هذا الفصل مبحثين هما:

المبحث الأول: لمحة عامة عن الجامعة العربية، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: نشأة الجامعة ومراحل تشكيلها.

المطلب الثاني: طبيعة الجامعة والأهداف المنبثقة عنها.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للجامعة.

المبحث الثاني: العوائق التي تواجه الجامعة وأنواعها، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: ماهية العوائق وواقعها العام.

المطلب الثاني: أنواع العوائق التي تواجه الجامعة.

الفصل الثاني: القرارات الصادرة ومآلاتا في الواقع وسبل معالجتها:

الفصل الأول:
الجامعة العربية والعوائق التي تواجهها

ويتضمن المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: لمحة عامة عن الجامعة العربية.

المبحث الثاني: العوائق التي تواجه الجامعة وأنواعها.

من استقراء النصوص والدراسات العديدة التي قامت بالبحث المنهجي عن كل ما يتعلق بالجامعة، سواء كان ذلك من حيث المراحل التاريخية التي مرت بها، والمشكلات العديدة التي تمخضت عن الآراء الكثيرة حول إنشائها، والطبيعة القانونية التي تميزت بها والأهداف الحقيقية التي انبثقت عن ذلك.

ومن النظر في الهيكل التنظيمي للجامعة ابتداءً من الأمانة العامة إلى اللجان الخاصة والمجالس التي وجدت فيها، والامتيازات الممنوحة لأعضاء المجالس من أجل إصدار القرارات التي تحقق أهداف الجامعة، وما تواجهه الجامعة أو أحد أعضائها من المشكلات التي تحتاج إلى إصدار القرارات الرامية إلى إيجاد الحلول الواقعية المناسبة لمقتضى الحال... ثم معرفة العوائق التي تواجه الجامعة العديدة المتنوعة سواء كانت تنظيمية أو اقتصادية أو سياسية أو قانونية فإن البحث يتمحور في هذا الفصل حول هذه الموضوعات.

ونظرا لطبيعة البحث العلمي، ومقتضيات هذا الفصل، فإنه يتضمن المباحث والمطالب الآتية:

المبحث الأول: لمحة عامة عن الجامعة العربية، وفيه ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: نشأة الجامعة ومراحل تشكيلها.

المطلب الثاني: طبيعة الجامعة، والأهداف المنبثقة عنها.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للجامعة.

المبحث الثاني: العوائق التي تواجه الجامعة وأنواعها، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: ماهية العوائق وواقعها العام.

المطلب الثاني: أنواع العوائق التي تواجه الجامعة.

المبحث الأول: #ة عامة عن الجامعة العربية

نستعرض في هذا المبحث لمحة عامة عن الجامعة العربية من حيث نشأتا ومراحل تشـكيلها وطبيعتها والأهداف المنبثقة عنها لنصل بالتالي إلى الهيكل التنظيمي للجامعة وامتيازات أعضاء الـالس واللجان المنبثقة عن ذلك التنظيم.

تعرف بريطانيا ومن معها من الدول الاستعمارية حق المعرفة أن العرب لا يثقون بـم أبـدا ولذلك لا بد من طرح أفكار ظاهرها التقرب وكسب الود، ومد يد العون أمام مسـتقبل العـرب. وباطنها المنافع الخاصة من جهة، وضرب الدعاية النازية التي كانت تب رياحها آنـذاك في المنطقـة العربية من جهة أخرى.

يقول أþد فارâ عبد المنعم:«لم تنضج معالم فكرة إقامة تنظيم عربي واحد يشمل حكومات البلاد العربية إلا خلال الحرب العالمية الثانية فقط، ففي أثناء هذه الحرب سعت الدول الاسـتعمارية الغربية، وبالذات بريطانيا إلى محاولة التخفيف من حدة العداء العربي لها، بل والسـعي إلى اسـتمالة الأقطار العربية إلى جانبها، وكسب ودها، فأعلنت عن عطفها على أفكار استقلال بعض الأقطـار العربية وترحيبها بأي عمل في اتجاه الوحدة العربية»[1].

ففي ذلك الوقت كانت جل المنطقة العربية بقسميها المشـرقي والمغـربي تحـت النفـوذ الاستعماري وþايته، فمصر والأردن وفلسطين والعراق تحت النفوذ البريطـاني، وسـوريا ولبنـان والجزائر وتونس والمغرب تحت الحماية والنفوذ الفرنسي، كما أن ليبيا مستعمرة من قبـل إيطاليـا وجزء من المغرب تحت الاحتلال الإسباني...

وإذا كانت معظم الآراء تجمع على بريطانيا هي صاحبة الفكرة لتحقيق أهداف خاصة بـا في المنطقة، وهذا الظاهر على المq، كما ورد في مقال لجميل جبور حيث يقول: «كان الدافع الحقيقـي وراء تبڈ بريطانيا لفكرة إنشاء "جامعة الدول العربية" وذلك لتحقيق الأهداف التالية:

1- استمرار فرض سيطرتا على المنطقة العربية.
2- تأمين مصالحها الحيوية.

(1)- عبد المنعم (أþد فارâ)، دراسة تارξية سياسية. جامعة الدول العربية 1945-1985، مركز دراسات الوحدة العربيـة. ط: 1/ ماي 1986. ص:12.

3- احتواء التيار الوحدوي المندفع نحو تحقيق الوحدة العربية.

4- تكريس الإقليمية، وتشجيع النـزاعات الاستقلالية المتمثلة بظهور الدول القطرية» [1].

وتتم دراسة هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: نشأة الجامعة والمراحل التي مرت ŏا

لا بد لنا عند البحث في نشأة جامعة الدول العربية من أن نتعرض للبواعث والـدوافع الـتي كانت تراود أفكار الحكام العرب، أو المفكرين، أو السياسيين والتي كانت لآرائهم أكـبر الأثـر في إخراج هذه الأفكار إلى حيز الوجود، حيث Ź وضع اللبنة الأساسية في هذا الصرح الكبير.

ومن الجدير بالذكر أن هذه الأفكار لم تلق النضج الكافي إلا خلال الحرب العالميـة الثانيـة حيث سعت الدول الاستعمارية الغربية وفي مقدمتها بريطانيا (كما تمت الإشارة إلى ذلك) لإيجـاد نوع من التوازن في المنطقة وكسب ود العرب بإعطاء عدد من الدول استقلالها الذاتي، والوقوف إلى جانبها فيما إذا أراد العرب قيام وحدة عربية فيما بينهم.

وقد ظهر ذلك من خلال الخطابات التي كانت تتم فيما بين الحكومة البريطانية ومستشاريها في المنطقة أو المكلفين بدراسة شؤونها، يعربون عن الخطر الذي يهدد مصا؟ بريطانيا في المنطقة، لأن في اتحاد العرب خطر جسيم على الدول الغربية وفي مقدمتها بريطانيا. فنجاحهم وتحقيق مصـالحهم يكمن في مبدأ تمزيق جسم الأمة العربية، والعمل على سياسة فرق تسد.

يقول الحصري:«أما عن سياسة بريطانيا بالنسبة لاتحاد الدول العربية، فقد أظهرت الدراسات أن بريطانيا في الفترة ما بين (1930-1933) كانت على عكس ما تعلنه، كما كانت تقاوم محاولات الاتحاد بين العرب، لأنها ترى في هذا الاتحاد خطرا يهدد المصا؟ البريطانية في المنطقة، وهذا مـا رآه "السير هارولد ماك مايكل" (1941) "المندوب السامي في فلسطين" أن العرب سـيكونون «أكثـر قابلية للتحكم (فيهم) وأقل خطرا إذا ظلوا متفرقين...»[2].

ويضيف إلى ذلك موقف الدول الغربية من اتحاد العرب، وإلى جانبـهم "دولـة الحكومـة العثمانية" فيقول:«أما عن موقف الدول الأجنبية من قيام مثل هذا الاتحاد نرى مثلا "فرنسا" تبـدي

(1)- الجبوري (جميل)، نشأة فكرة جامعة الدول العربية: مجلة شؤون عربية. العدد: 25 مارâ. 1983. ص: 23.

(2)- الحصري (خلدون ساطع)، نقد كتاب تأسيس جامعة الدول العربية، لأpد جمعة: مجلة المستقبل العربي. العدد: 1978/11. ص: 178، 179.

"لبريطانيا" رأيها في الاتجاه الوحدوي العربي هو "خطر جدي" وأنها ضد أي اتحاد عربي. وكانت "تركيا" -أيضا- تعارض قيام اتحاد عربي. كما أن "بريطانيا" وقبل بضعة أسابيع من تأسيس جامعة الدول العربية لم تشجع أبدا على الاتجاه العربي لمصر. فقد كتب السير "مايلز لمسيون" السفير البريطاني في مصر يقول:«أن اهتمام مصر بالقضايا العربية يجب أن يظل نظريا»[1].

وعلى الرغم من إيمانها (بريطانيا) بعداوة العرب لها وللدول الاستعمارية، وأنهم لا يثقون بها ولكن المصالح والمنافع تلوح أمامها في الأفق، وحب السيطرة والنفوذ على منطقة الشرق الأوسط لقمة شهية، إذا لم تبلعها فقد يأتي غيرها فيستحوذ على المنطقة.

لذلك وازنت الأمور لتأخذ بالكفة الراجحة فوجدت مصالحها تتحقق من خلال موافقتها للعرب على السير في طريق الاتحاد، وإنشاء منظمة تجمعهم. وهي في نفس الوقت تدرس القضية لتصل إلى المعوقات، والسلبيات التي تعرقل مسيرة الجامعة لتحول دون تحقيق أهدافها المدونة في ميثاقها ولتكون مقرراتها حبرا على ورق، إنها تسعى لكسب صداقة العرب، ووقوفهم إلى جانبها، من أجل ذلك ينبغي على بريطانيا مسك زمام المبادرة، فإنها هي الخبيرة بنفسيات العرب، والعارفة بالكيفية التي يتم فيها إشعال نار الاختلافات بين الحكومات العربية، وفي الوقت نفسه ترتدي لباس المحبة، لتأخذ دور الناصح والخبير العارف بما يعود على العرب من الخير. ولكنها تقوم بتزييف الحقيقة المخفية عن الأنظار.

ولذا يمكن البحث عن ذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الفكرة البريطانية، تمحيص ونقد

على إثر الحرب العالمية الثانية «سارعت بريطانيا بانتزاع زمام المبادرة لفكرة الوحدة العربية وهي -بريطانيا- الخبيرة بعمق الخلافات بين الحكومات العربية، فطرحت أفكارا في ظاهرها حب الوحدة العربية، ولكنها إقليمية في حقيقتها. فهي تهدف من وراء ذلك ضمان صداقة العرب لها من ناحية، وإحباط الدعاية النازية في المنطقة العربية من ناحية ثانية. كما كان هدفها أيضا تدعيم مركزها في منطقة الشرق الأوسط، وتقوية العناصر العربية المعتدلة في العالم العربي والمؤيد لسياستها الاستعمارية»[2].

(1)- الحصري (خلدون ساطع)، المرجع السابق. ص: 178، 179.

(2)- الجبوري (جميل)، المرجع السابق. ص: 27، 28.

ومن الأهداف السيئة التي كانت بريطانيا تخفيها في طيات مظاهرها الخداعة، ما كانت تسعى لتأكيده فعلا، وهو تنفيذ وعد بلفور[1] لإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين. لأنها عندما تكسب ود العرب، وتظهر على المسرح بدور المتعاطف المتعاون، فإنها تتمكن -خفية أو ظاهرا- من تمرير قرارات وآراء تمخضت عن مفكرين بريطانيين ويهود مختصين في دراسة الشرق الأوسط بعامة والعالم العربي بخاصة، ولتأمين مصالح بريطانيا واليهود في المنطقة.

يقول أحمد محمود جمعة:«وحدث تطور مهم وهو تبني الزعامات الصهيونية في عام 1937 لمشروعات تسوية المشكلة الفلسطينية في إطار اتحاد عربي، يسمح بقيام كيان يهودي منفصل -ويتابع القول-: الشيء الذي ساعد الطرف البريطاني على إعلان أول خطوات في إنشاء الجامعة العربية. ومن ثم يخلص إلى القول: إلى أن فكرة الوحدة العربية لم تكتسب أهميتها بالنسبة لواضعي السياسة البريطانية إلا في إطار الجهود الرامية إلى تسوية المشكلة الفلسطينية بخلق كيان يهودي داخل اتحاد عربي[2].

يتبين مما سبق أن فكرة إنشاء جامعة الدول العربية كان من نسج الفكر البريطاني لوحده ولكن في الوقت نفسه كان لأصحاب القضية رأي في قضاياهم، ودراسات لواقعهم ومستقبلهم فإنشاء الجامعة وإن كان من وحي الفكر البريطاني -كما روجت إلى ذلك وسائل الإعلام- إلا أن للعرب دورا هاما وبارزا في ولادة ذلك المولود الحدث في المنطقة، مع أنه لا يخفى على أحد بأن الأفكار والمعلومات ليست حكرا على قوم أو أمة، كما أنها لا تحد بحدود معينة تقف عندها لا تتجاوزها، بل أنها أخذ ورد، وتمازج وتداخل، وتنقية لبعضها وزيادة عليها أحيانا. فإننا عندما ننظر لمفكر عربي يعيش في أمريكا وهو صاحب مخترع علمي أن الفكرة أمريكية، فهذا إجحاف بحق المخترع، وهذه القضية لها أنصارها ومعارضوها. أما بالنسبة لموضوع إنشاء جامعة الدول العربية والموقف العربي من ذلك نستشهد بقولين لكاتبين عربيين:

---

(1)- وعد بلفور في 2 نوفمبر 1917 ومضمونه: أن تتعهد الحكومة البريطانية بإنشاء وطن قومي لليهود في فلسطين عقب الحرب العالمية الأولى (1914-1918). انظر: جراد (عبد العزيز)، العالم العربي بين ثقل الخطاب وصدمة الواقع: ديوان المطبوعات الجامعية. 1988. ص: 33، 34.

(2)- جمعة (أحمد محمد)، الدبلوماسية البريطانية وقيام جامعة الدول العربية: مجلة المستقبل العربي.العدد:1979/1.ص:97،100.

أولهما: "عبد الرحمن عزام": حيث يقول:«إذا كان قماشا بذلتك مصنوعا من الصوف الإنكليزي، فهل يعني أنك إنكليزي؟ إن التجمع العربي كان أحد مطالبنا منذ عام 1924، وفكرة الوحدة العربية عربية المنشأ أصلية الأساس»[1].

والثاني: "لأنيس صايغ": حيث قال:«لكن إثم الجامعة ليس أنا ولدت ولادة غير شرعية سواء كان أبواها عربيين أو أجنبيين، أو مجهولي الهوية»[2].

نخلص من ذلك أن للمفكرين العرب وسياسييهم وحكامهم دورا هاما وبارزا في فكرة إنشاء المنظمة العربية، وإيجادها على ميدان الواقع.

الفرع الثاني: مراحل تشكيل جامعة الدول العربية

قلنا: إن الفكرة ظهرت، وإن عناصر الوحدة كائنة، وإن التبعية الشعبية مهيأة، الأمر الذي بعث على تشكيل هذه المنظمة عمليا.

وقد مر تشكيل الجامعة بعدة مراحل، يمكن ذكرها وفق التسلسل الزمني الذي رافق كل مرحلة من هذه المراحل، وإن اشتركت أكثر من فكرة في عمل والتقتا في التنفيذ معا بفترتين متقاربتين فإننا نذكرهما على سبيل الذكر والبيان.

أولا: تفكير الحكومات العربية بالموضوع بشكل جدي، حيث ظهر في هذا الميدان "نوري السعيد"[3] الذي قدم مذكرة في 14 جانفي 1943 إلى بريطانيا تتضمن مشروعا اتحاديا يتكون من عدد من النقاط أهمها:

1- توحيد بلاد الشام في دولة واحدة.

2- إنشاء جامعة عربية نواتا العراق وسوريا، ويحق لأي دولة عربية الدخول فيها.

---

(1)- عزام (عبد الرحمن): ولد بمصر عام 1893 وهو سياسي التحق بالجيش العثماني في حرب البلقان 1913. وأسهم في الحركة الغربية أثناء إقامته بأوربا. وهو أول من شغل منصب الأمانة لجامعة الدول العربية، وقوله مأخوذ من رسالة ماجستير لـ: بن جديدي (محمد)، قرارات المنظمات الدولية ومدى فاعلتيها. جامعة الجزائر. معهد الحقوق. 1993. ص: 226.

(2)- صايغ (أنيس)، من المقدمة. مجلة المستقبل العربي. العدد:1978/11. ص: 7.

(3)- السعيد (نوري): ولد في بغداد عام 1888 وتلقى علومه فيها. خدم في الجيش العثماني وتقلد عدة مناصب في الحكومات العراقية ثم رئاسة الوزراء عام 1930 ولعدة مرات وخاصة في عهد الملك فيصل. اغتيل أثناء ثورة 14 جويلية 1958 التي قام با عبد الكريم قاسم ببغداد.

3- إنشاء مجلس دائم للجامعة يتولى شؤون الدفاع والخارجية والمالية والمواصلات والجمارك وحماية حقوق الأقليات.

4- إقامة إدارة ذاتية لليهود في المناطق التي يشكلون فيها أكثرية سكانية في فلسطين(1).

فكان الجواب البريطاني على المذكرة بالرفض. خشية استغلاله للدعاية ضد الصهيونية. وبالتالي إثارة الجماهير العربية ضد بريطانيا(2).

ثانيا: دور مصر في إنشاء الجامعة. فقد قامت بسلسلة من المشاورات الثنائية والجماعية منذ جويلية 1943. تمخضت عن وجود اتجاهين مختلفين حول شكل الوحدة العربية المطلوبة.

الاتجاه الأول: الدعوة إلى وحدة فيدرالية أو كونفيدرالية بين الأقطار العربية. وهذا النوع من الوحدة يتضمن وجود سلطة عليا تفرض إرادتها على الدول المنضمة إليها. الأمر الذي يجعل الدولة المنضمة تفقد قدرا من سلطتها وسيادتها داخل الدولة الموحدة. وهذا الاتجاه تبنته الحكومة السورية بحماس.

الاتجاه الثاني: الدعوة إلى تشكيل منظمة تتعاون في داخلها الأقطار المنضمة إليها، مع المحافظة على سيادتها واستقلالها، وهذا الاتجاه تبنته معظم الدول العربية، باستثناء مصر، التي لم تعلن رسميا تأييدها لأي واحد من الاتجاهين باعتبارها راعية لهذه المشاورات.

ثالثا: دعوة مصر لعقد اجتماع ضم مندوبي الأقطار العربية(3) التي شاركت في المشاورات الثنائية. وتم ذلك من 25 سبتمبر إلى 7 أكتوبر 1944. صدر عنه ما عرف باسم "بروتوكول الإسكندرية" الذي يعتبر حجر الأساس لميثاق جامعة الدول العربية.

رابعا: وبعد دراسة البروتوكول، وتقديم الاقتراحات والملاحظات من قبل أعضاء الوفود المشاركة في الاجتماعات. تم توقيع ميثاق الجامعة(4) بعد تحضيره من طرف اللجنة الفرعية السياسية

(1)- يتبين من الفقرة الرابعة للمذكرة بأن نوري السعيد ينفذ تعليمات الحكومة البريطانية فيما يتعلق بتنفيذ وعد بلفور، أفلا يعتبر عمله هذا اعترافا من الحكومة العراقية -آنذاك- بقيام دولة يهودية في فلسطين؟!

(2)- أنظر: عبد المنعم (أحمد فارس)، مرجع سابق. ص: 13.

(3)- الأقطار المشاركة: سورية، الأردن، العراق، السعودية، لبنان، مصر، اليمن.

(4)- نص الميثاق موجود في الملحق رقم (1).

التي أوصى البروتوكول بتشكيلها(1). وكان ذلك في 22 مارة 1945م.

خامساً: دخل الميثاق حيز التنفيذ في 11 ماي 1945م.

ومن الجدير بالذكر أن نستعرض الحوار الذي جرى بين بعض الدول العربية حول تسمية الجامعة.

لقد دار حوار طويل بشأن إطلاق اسم معنوي يتضمن أهداف وأسس وأعمال هذه المنظمة نذكر من ذلك:

- **الاقتراح السوري:** أن يطلق على المنظمة اسم "التحالف العربي".
- **الاقتراح العراقي:** أن يطلق على المنظمة اسم "الاتحاد العربي".
- **الاقتراح المصري:** أن يطلق على المنظمة اسم "الجامعة العربية" لملاءمته للتنظيم العربي. خاصة وأن هذا المصطلح يتفق مع المصطلحات اللغوية والسياسية العربيـة. لأن كلمـة الجامعة تفيد الرابطة أو النظام الذي يربط الأفراد والجماعات(2).

المطلب الثاني: طبيعة الجامعة والأهداف المنبثقة عنها

يتطلب البحث في هذا المطلب الكشف عن طبيعة الجامعة والتيارات الفكرية الـتي حـدث التصارع عليها ومصدر كل فكر منها ثم أثر هذه التيارات على الجامعة ليخلص إلى الطبيعة التنظيمية وعندها تتم دراسة أهداف الجامعة، حيث يتجلى ذلك في فرعين اثنين:

الفرع الأول: طبيعة الجامعة ومصادر الفكر المؤثرة فيها

تشكلت جامعة الدول العربية، وضمنت عددا من الدول الأعضاء، إلا طبيعة هـذه المنشـأة تتأرجح بين موقفين اثنين، القطري والقومي، فمن الدول من دعت إلى القطرية وأكدت عليها، وإن كانت تتظاهر بالدعوى إلى الإقليمية. وبعض الدول احتضنت الفكرة القومية وعلمت جاهدة علـى تحقيقها دون أن تلتفت إلى القطرية، لأن المنظمة جامعة للدول العربية التي تجمعها مقومات مشتركة ندر أن تتكون في أمة أخرى.

(1)- قيل بأن اللجنة اتخذت من مشروع ميثاق الأمم المتحدة مرشدا لها، لذا وردت بعض عبارات الميثاق طبق الأصل عن المشروع ميثاق الأمم المتحدة. انظر: الغنيمي (محمد طلعت)، جامعة الدول العربية -دراسة قانونية وسياسية- الإسكندرية، منشأة المعـارف 1974. ص: 10.

(2)- انظر: عبد المنعم (أحمد فارة)، المرجع السابق، ص: 15.

وبناء على ذلك ظهرت طبيعة الجامعة مزدوجة بين القطرية والقومية. أي ما بـين الاتجـاه الوحدوي بكل ما في الكلمة من معا . فلا مجال للمشاريع التي تخدم الوحدة الجزئية. وما بين الاتجاه القطري الرامي إلى اعتبار الجامعة أداة للتنسيق بين الأقطار العربية مع المحافظة على سـيادة الدولـة القطرية استقلالها.

ويوضح أحمد فارس عبد المنعم "هذه الطبيعة والتصارع على التيارين فيها بقوله:«تتميز طبيعة جامعة الدول العربية بطبيعة مزدوجة تنقسم ما بين القطرية، والقومية من جهة، وما بـين الإقليميـة والقومية من جهة أخرى. فالجامعة ليست تنظيما إقليميا وحسب ولكنها تنظيم إقليمي قومي.

ويضيف إلى ذلك: فمع أن قيام جامعة الدول العربية كان انتصارا للفكرة العربيـة الشـاملة ورفضا لمشاريع الوحدة الجزئية، فان ميثاق الجامعة انطلق من احترام سيادة الدول الأعضاء ولم يجعل من الجامعة أداة للوحدة، بل جهازًا للتنسيق بين الأقطار العربية في إطار المحافظـة علـى سـيادتا واستقلالها... ويتصارع على سياسة الجامعة تياران:

أحدهما: تيار قومي توحيدي يسعى إلى مزيد من التنسيق بين البلدان العربية وصولا إلى شكل من أشكال الوحدة.

وثانيهما: قطري يكرس التجزئة في كل بلد عربي، ويسعى إلى إقامة علاقة مع البلدان العربية الأخرى على أساس من القانون الدولي بين دول ذات سيادة»[1].

ويبدو منطق هذا التصارع في كل نشاط عربي، لا داخل الجامعة فحسب، وإنمـا خارجهـا بحيث يظهر على العلاقات ما بين الدول العربية نفسها عندما تنوي تشكيل منظمة ما من المنظمات. فتيار يدعو للقطرية علنًا تارة، وفي السر أحيانا أخرى. ولو أن التيار القومي يعلن بشكل سافر عـن وجهة نظره. وبذلك أصبحت هذه النـزعة صفة من صفات النظام الإقليمي العربي.

وسنبحث فيما يأتي عن مصدر كل فكر وأثره على الجامعة ودواعي التناقض.

---

(1)- عبد المنعم (أحمد فارس)، المرجع السابق.ص: 7، 8. وانظر: مطر (جميل)، التجارب الوحدوية الوظيفية للجامعـة العربيـة. المستقبل العربي: السنة الثانية العدد:11/جانفي 1980، ص: 43.

أولاً- مصدر الفكر القطري:

عند البحث عن مصدر التيار الفكري، يتبين بأنه أحد أهداف الدول العربية حديثة الاستقلال. وذلك لأن حكامها يرغبون الاستمتاع بمذاق الاستقلال الطيب الطعم، وبالبهجة بالاستئثار بسلطة الدولة في الميادين الاجتماعية، والفكرية، والاقتصادية والسياسية.

والأهم من ذلك كله هو وجود عدد من هذه الدول التي تملك ثروات مالية هائلة، الأمر الذي يدفعها للتخوف على ثرواتها من مشاركة الدول الفقيرة لها. وإلى جانب هذا وذاك التهافت على البقاء في سدة الحكم، والتنافس بين الزعماء على السلطة والنفوذ.

وهذه العوامل التي بقيت حيوية في النفوس، ومطلبا لا غنا عنه، زادت في أواره، وقودا لهيب نيرانه القوى الخارجية التي تسعى لبقاء قاعدتها الشهيرة التي لم يلق لها بال ألا وهي سياسة "فرق تسد". ولنماء هذه الفكرة، ألقت بذورها بين بعض الدول العربية، و اعتنت بتلك البذور وقامت على قطاف ثمارها خلافات دائمة بين دول عربية، أدخلت هذا الخلاف عن طريق مندوبها إلى جامعة الدول العربية. واستمر هذا الخلاف إلى زمن قريب.

ثانياً- مصدر الفكر القومي:

وعلى النقيض من ذلك تجد مبررات دعاة القومية، يكمن في إحياء مقومات الأمة، وعناصر وحدتها في الماضي والحاضر والمستقبل. والرغبة الملحة في مقاومة التحديات التي تعيق مسيرة الوحدة العربية للوصول إلى أمة عربية متحدة متكاملة.

«أما القومية فتجد تبريرها في وجود الأمة بمقوماتها المختلفة في الماضي والحاضر والمستقبل وفي تحديات التغير الداخلي، والتنمية الشاملة، وضرورة التكامل العربي لتحقيق ذلك»[1].

ثالثاً- أثر التيارين على الجامعة:

يدل التصارع بين القطرية والقومية على وجود تناقض داخل الجامعة، يركز على بيان هدف الجامعة المباشر، هل الجامعة أداة لتحقيق الفكرة القومية، أم أنها غير ذلك؟

ويشير الأستاذان: "جميل مطر وعلي الدين هلال" في كتابهما النظام الإقليمي العربي. إلى الدراسة التي قام بها الأمريكي "صامويل هننغون" من جامعة "هارفارد" حول التناقض الموجود

---

(1)- فاروق (أحمد)، المرجع السابق، ص: 9.

داخل الجامعة العربية، جاء فيها «أن أبرز التناقض المرتبط بموضوع الجامعة ودورها في النظام العربي هو هل هي "أداة" لتحقيق الفكرة القومية؟ أم عامل "معوق" لها يكرس التجزئة العربية؟»[1].

رابعاً- دواعي هذا التناقض:

بالنظر إلى الطريقة التي تم بموجبها إنشاء الجامعة، يتراءى في الأفق ما سعت إليه الدول الاستعمارية الأوروبية وفي مقدمتها بريطانيا، بالتعاون مع بعض النظم العربية لإنشاء شكل من أشكال التنظيم الإقليمي، ولو كان ضعيفا، فإنه يخدم مصالح الدول الغربية، على أن يكرس اهتمامه للإقليمية الظاهرية التي تذكي التيار القطري.

ولا يخفي على أي واحد مقدار العنصرية الاستعمارية في تقديم أي مشروع من المشروعات حيث يكون ظاهره مصقول وخداع، وفي باطنه السم الزعاف. فإذا تبنت بعض النظم ما تقدمه الدول الغربية، ويحمل مندوبوها ذلك إلى داخل الجامعة التي وجد داخل قاعاتها أصحاب التيار القومي، بدأ الخلاف، ونمت الصراعات، وتمخض ذلك عن وجود تناقضات تظهر في ثلاثة متغيرات هي: (فكر قومي - تدخل حاد من البيئة الدولية - منطق القطرية والسيادة الإقليمية)[2].

ونتيجة لذلك فإن الجامعة تخضع لمحددات تفرض عليها عدم إصدار قرارات تتناقض مع:

1- عقيدة النظام العربي.
2- مراعاة أصحاب التيار القطري، حتى لا تصطدم برغباتهم.
3- ما ترمي إليه البيئة الدولية لتضعف من قوة الفكر القومي.
4- توازن القوى والتحالفات العربية.

وهذه الصراعات، والمرامي القريبة والبعيدة جعل في الجامعة أزمة خطيرة هي أزمة الثقة التي استعرت وتأججت نيرانا بين الجامعة من جهة، والرأي العام العربي المتعبئ تعبئة قومية، والمتمثل في عدد من التنظيمات القومية من جهة أخرى.

وفي الوقت نفسه كانت الجامعة رمزا من الرموز القومية التي يؤمن بها عدد كبير من العرب لتحقيق أمانيهم في الوحدة والتنمية والتضامن العربي.

---

(1)- مطر (جميل) وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي- دراسة في العلاقات السياسية العربية- مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت. ط:5. سبتمبر 1986. ص: 175.

(2)- المرجع نفسه، ص: 176.

أما في الواقع فإن الميثاق لم يحقق حتى الحد الأدنى من أماني العرب في الوحدة، ولم يتمكن أنصار التيار القطري من القضاء على آمال الأمة في الوحدة والقومية، ولذلك كان الإلحاح على أشده في المطالبة بتعديل الميثاق. «وفي أكثر الأحيان كانت الأمانة العامة هي الجهة الأشد إلحاحا في إجراء التعديل، شعورا منها بأنها الرمز للحركة القومية. ولم يكن الإلحاح لإجراء التعديل يهدف إلى اكتساب الأمانة العامة لصلاحيات أوفر، بقدر ما كان شعورا بأن المسؤولية القومية الملقاة على عاتقها، لا تجد ترجمتها في نصوص الميثاق، وإلى هذا الوقت والأمانة العامة تلح على تعديل الميثاق إلى شكل يقترب أكثر ما يمكن إلى أماني التيار القومي»[1].

والسؤال الذي يفرض نفسه هو: ما هي طبيعة الجامعة التنظيمية، على ضوء ما ذكر آنفا؟ ويتفرع عن هذا السؤال، التساؤلات الثلاثة الآتية:

1- هل الجامعة من التنظيمات الإقليمية التي تضم دولا مختلفة الهوية كما في منظمة الوحدة الإفريقية، أو الدول الأمريكية؟

2- أم أنها من التنظيمات الإقليمية التي تندرج في عضويتها دولة من دول النظام المهيمن في النظام السياسي الدولي كما في منظمة الدول الأمريكية، أو منظمة الكوميكون؟

3- أم هي منظمة قومية فوق الدول لأن ميثاقها أكد السيادة القطرية، ولم يأخذ بالأغلبية في قاعدة التصويت؟

فالواقع الذي تبدو عليه جامعة الدول العربية، من حيث شكلها التنظيمي، يتوضح في الميثاق[2] الذي يعتبرها رمزا من رموز الكفاح العربي لتحقيق الفكر القومي، والسعي لوحدة الأمة العربية في شتى المجالات التي ينبثق عنها تحقيق الأمن والسلم العربي.

تلك هي طبيعة الجامعة، فما هي الأهداف المنبثقة عنها؟ هذا ما نبحثه في الفرع الموالي.

---

(1)- المرجع السابق. ص: 176، 177.

(2)- أنظر الميثاق في الملحق رقم: (1) في نهاية البحث.

الفرع الثاني: أهداف الجامعة

الأهداف هي الأغراض والغايات والمقاصد التي يراد من الجامعة إنجازها وتحقيقها على الصعيد الإقليمي أو القومي أو الدولي. وهذه الأهداف يمكن معرفتها من خلال ميثاق جامعة الدول العربية فبعض مواد الميثاق تعبر صراحة وبطريق مباشر عن هذه الأهداف، والبعض الآخر يذكرها عرضا وبطريق غير مباشر.

أما ديباجة الميثاق فتدل دلالة واضحة على النيات المشتركة للدول العربية، وهي بهذه الدلالة تعترف بأن ما جاء في الميثاق بأكمله إنما هو استجابة للرأي العام العربي، هذا الرأي يهدف بصورة مباشرة إلى طبيعة الجامعة القومية وسعيها نحو تحقيق الهدف الأسمى وهو "الوحدة العربية" لأن قيام وحدة عربية مطلب جماهيري عربي صرف.

وهذا المطلب لا يتعارض أبدا مع مطالب بعض الدول في الاستقلال، لأنه إذا كانت دولة ما من دول العالم العربي تنشد الاستقلال وتجاهد من أجل الحرية، فذلك مطلب أساسي ورئيسي ملح ومباشر، فإذا تحقق أصبح المطلب الأول من بين مطالب تلك الدولة قيام وحدة عربية.

يقول "عادل الزعيم":«كان قيام أي شكل من أشكال الوحدة العربية مطلبا جماهيريا عربيا صرفا، ولم يكن هناك أي تناقض بين هذا المطلب من جهة، وبين حركات التحرير من السيطرة الأجنبية من جهة أخرى لأن الاستقلال كان يعني في منطق الثورات والحركات التحريرية في الوطن العربي إطلاق الحرية للشعوب العربية في تحقيق المصير الذي ترغب فيه»(1).

ومن استقراء الميثاق تتجلى مقاصد (أهداف) المنظمة،فأغراض الجامعة كما في المادة الثانية منه هي: «الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها»(2).

وهذه الأغراض تتفرع إلى عدة فروع منها ما يختص بالدول الأعضاء ومنها ما يشمل ضمنيا الدول غير الأعضاء في الجامعة.

أما الأغراض التي تختص بالدول الأعضاء فهي:

---

(1)- الزعيم (عادل)، بعد أربعين عاما من قيام جامعة الدول العربية. مجلة شؤون عربية. العدد: 37/مارس 1984. ص: 296.

(2)- المرجع نفسه.ص:299.وانظر: الغنيمي(محمد طلعت)، جامعة الدول العربية. الإسكندرية، منشأة المعارف.1974.ص:18.

1- توثيق الصلات بين الدول الأعضاء، وزيادة الترابط، وتنسق العلاقات الثقافية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لتحقيق التعاون فيما بينها في الأمور التي تهمها، والنظر في شؤون البلاد العربية الأخرى.

2- تنسيق الخطط السياسية فيما بين الدول المشتركة في الجامعة، الأمر الذي يدعو إلى التعاون الوثيق بين تلك الدول من جهة، وصيانة استقلالها وسيادتها من جهة أخرى.

«فجامعة الدول العربية تتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن أعضائها، ولها بالتالي أهداف محددة ضمن منظمتها الإقليمية التي تشمل جغرافيا حدود الوطن العربي، وأهم هذه الأهداف هو الدفاع عن "المصالح المشتركة" سواء كانت هذه المصالح سياسية أم اقتصادية أم اجتماعية، ثم تأتي بعده الدفاع عن "استقلال الدول العربية وسيادتها"»[1].

وأما الأغراض التي تشمل الدول العربية جميعا فهي:

«النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها»[2]. وهذا الهدف في الحقيقة جزء لا ينفصل عن الهدف الأساسي المعبر عن آمال وطموحات العالم العربي في الوحدة العربية الشاملة لذلك فإن الجامعة لا تقتصر في تعاونها على الدول الأعضاء وإنما تهتم ببقية الدول العربية على أنها أجزاء متممة للوحدة العربية، حيث تبين ذلك في ميثاق الجامعة.

«جاء ميثاق جامعة الدول العربية معبراً عن رغبة واضحة في تقوية الروابط بين الدول الأعضاء ودعمها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، والسعي لتأمين مستقبلها ووحدتها، وعليه فلا غرابة في أن يكون الهدف الأساسي هو تحقيق الوحدة العربية الشاملة»[3]. ولابد أن تكون الروابط قوية، وأن يكون الدعم متيناً مع الدول غير الأعضاء، فهذا من أولويات الأمور.

ويتساءل "الغنيمي" هل يجوز لجامعة الدول العربية أن تنظر في شؤون ومصالح بلاد ليست عضواً فيها؟

(1)- الزعيم (عادل)، المرجع السابق. ص: 301.

(2)- الغنيمي المرجع السابق. ص: 18.

(3)-بن جديدي، المرجع السابق. ص: 225.

ويجيب على هذا التساؤل بالإيجاب معللا ذلك بقوله[1]:«بما أن المعاهدة تشريع دولي فانصراف المعاهدة إلى غير الدول التي أقامتها أمر جائز، إذا كانت الإدارة الشارعة التي أبرمت المعاهدة تملك ذلك... كما أن الدول العربية المستقلة التي كانت تحمل الإرادة العربية الشارعة وقت إبرام ميثاق الجامعة، هي التي أقامت ميثاق الجامعة، وهي تبعا تملك أن تسن تشريعا تنصرف أحكامه إلى الوطن العربي قاطبة»[2].

إذن: من الطبيعي أن تشمل آثار ميثاق جامعة الدول العربية، دولا عربية ليست أعضاء في الجامعة. ولأنا تشكل بالنسبة لجميع الشعوب العربية في آسيا أو أفريقيا رمزًا قوميًا مهمًا من الناحية النفسية والفكرية، ولأن باب الاشتراك في العضوية مفتوح أمام الدول التي ستحظى بالاستقلال والتي تملك باعثًا قويا للحصول على العضوية فيها.

وإلى جانب ما نصت عليه المادة الثانية من الميثاق -فيما ذكرناه- تبين أن من أهداف الجامعة تحقيق تعاون وثيق بين الدول الأعضاء بحسب نظم كل دولة وأحوالها في الشؤون الآتية:

أ- الشؤون الاقتصادية والمالية، ويدخل ضمن ذلك كل ما له علاقة بالحالة الاقتصادية للبلاد العربية، والأمور المالية، من حيث التبادل التجاري وما يقتضيه من أمور مالية وأنظمة جمركية. ومن حيث الزراعة والصناعة.

ب- شؤون المواصلات في الوطن العربي، ويدخل ضمن ذلك كافة أنواع الموصلات البرية والبحرية، والجوية.

ج- الشؤون الثقافية، وتعني أمور الجامعات، والتعاون العلمي، والتبادل الثقافي في كل المجالات والعلوم الدقيقة، الطبيعية، والإنسانية.

د- الشؤون الاجتماعية، التي توضح التنظيمات الاجتماعية انطلاقا من الأسرة إلى المجتمع.

هـ - الشؤون الصحية، ومفادها التعاون الصحي فيما يتعلق بالدراسات، والنشرات الصحية والطب، والدواء. ليكون التعاون في هذا المجال على أشده.

---

(1)- الغنيمي، المرجع السابق. ص: 19.

(2)- ويستدل على صحة ذلك بما جاء في ميثاق الأمم المتحدة. نص المادة: 6/2 المتضمنة منح الأمم المتحدة اختصاصا حيال الدول غير الأعضاء.

وفي الحقيقة، قد حقق قيام جامعة الدول العربية كثيراً من الأهداف المشتركة بين أعضائها بوجه خاص، وبين غير أعضائها بوجه عام، فقد أحدثت ضمن هيكلها التنظيمي لجاناً دائمة متخصصة في هذه المجالات.

وبالإضافة إلى ما نصت عليه المادة الثانية، فإن موادّ أخرى بينت أهدافا أخرى للجامعة، كما في المادة الخامسة، وما أضافته معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي فيما يتعلق بالأمن والسلم في المنطقة العربية خاصة، ومنطقة الشرق الأوسط عامة.

ومن هذا الاستقراء يمكن أن نذكر -على سبيل المثال- عدداً من الأهداف منها:

1- النظر في مصالح البلاد العربية بصفة عامة.

2- تحقيق التعاون العربي في الشؤون الثقافية والصحية، والاجتماعية، والاقتصادية.

3- تحقيق التعاون العربي في القضايا السياسية، والتأكيد على السلم والأمن خاصة.

4- العمل على صيانة استقلال الدول الأعضاء، والسعي الجاد لمساعدة الدول غير المستقلة للحصول على استقلالها.

5- ضرورة المحافظة على السلم والأمن العربيين،وإيجاد توازن سياسي في منطقة الشرق الأوسط.

وهذه الأهداف يمكن حصرها في ثلاثة أهداف رئيسية هي:

الهدف الأول: توثيق الصلات بين الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء:

وذلك وفقا لما جاءت به النصوص القانونية للدول الأعضاء، وما تتطلبه أحوالها ونظمها الخاصة. حتى لا يحدث تناقض بين وسائل الصلات وأغراضها التي تنادي بها الجامعة، وبين الوسائل والأهداف التي تراها قوانين وأحوال الدول الأعضاء، وبالتالي تصل الجامعة من خلال هذا التعاون إلى تعاون وثيق في شتى المجالات الحيوية للبلاد العربية. ويتحقق ذلك بما ذكره الميثاق، وما أحدثته الجامعة من لجان دائمة متخصصة لكل مجالات توثيق الصلات. بحيث ترعى جميع أوجه النشاط والتعاون.

يقول "عادل الزعيم":«لن يقتصر موضوع رعاية شؤون البلاد العربية ومصالحها على نص المادة الثانية من الميثاق فحسب، وإنما أفرد له ملحقاً خاصاً حددت فيه أساليب هذا التعاون... » ويذكر ما على الدول الأعضاء من واجبات في مجال التعاون من البلدان التي تنضم إلى الجامعة فيقول:

«فإن الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعنيها بوجه خاص أن توصي مجلس الجامعة عند النظر في إشراك تلك البلاد في اللجان المشار إليها في الميثاق، بأن يذهب في التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع، وفيما عدا ذلك، بأن لا يدخر جهدا لتعرف حاجتها وتفهم أمانيها وآمالها، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها، وتأمين مستقبلها بكل ما تهيئه الوسائل السياسية من أساليب»[1]. كما نص الميثاق على اشتراك تلك الدول في بعض لجان التعاون المعدة لهذا الغرض.

وقد أثمر هذا الهدف ثمارا جيدة، من أهمها المساعدات المالية التي تمنحها الدول العربية المنتجة للنفط إلى الدول العربية المحرومة من هذه الثروة، والتضامن العربي في كثير من التعاون الثقافي والتجاري والصحي، والسياسي[2].

الهدف الثاني: حفظ الأمن والسلم وتعزيز الاستقرار الأمني والسياسي في المنطقة العربية:

وهذا الهدف في مضمونه يؤكد على الحفاظ على استقلال الدول الأعضاء من جهة، ومعالجة العدوان على إحدى الدول العربية من جهة أخرى. سواء كان ذلك ما بين دولة عربية وأخرى عربية. أو كان هذا الاعتداء من دولة أجنبية على دولة عربية.

إذن: فقد بات الأمر يعني بالدرجة الأولى تقديم يد العون والمساعدة لأي دولة عربية تحتاج إلى معونة في مجال الأمن والسلم. فإذا لم تكن مستقلة وقامت فيها حركات شعبية ثورية للاستقلال فلن تدخر الجامعة جهدا في تقديم العون العسكري والمالي، وهذا ما حصل فعلا إبان الحركة الشعبية الثورية في الجزائر. فقد تم تقديم المساعدات العسكرية والمالية بصورة مباشرة وغير مباشرة أثناء حرب التحرير في الوقت الذي لم تكن فيه الجزائر عضوا في جامعة الدول العربية.

ومن استقراء المادة الخامسة من الميثاق يتبين دور الجامعة في تحقيق هذا الهدف ألا وهو دور الوسيط في فض النزاعات بين دول الأعضاء، أو بينها وبين دول غير الأعضاء، أو بينها وبين دولة أجنبية.

---

(1)- الزعيم (عادل)، المرجع السابق. ص: 300.

(2)- ولقد وضعت الجامعة عددا من المشاريع الهامة في خدمة توثيق الصلات، كاتفاقية الوحدة الاقتصادية بين الدول العربية، ورفع الرسوم الجمركية، وحرية تنقل الأشخاص ورؤوس الأموال، بالإضافة إلى مشاريع أخرى تتعلق بالبريد والمواصلات والصحة، وقد حققت بعض هذه المشاريع نجاحا هاما.

وتذكر المادة الثالثة من الميثاق، أن مجلس الجامعة من مهمته أن يقرر "وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية".

إلا أن معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي الموقعة من قبل (مصر وسوريا ولبنان والسعودية واليمن) في 17 جوان 1950، والتي وقعت عليها العراق في 2 فيفري 1952، ومن ثم الأردن في 16 فيفري 1952. والتي أصبحت نافذة المفعول في 23 أوت 1952[1]. استكملت دور الجامعة في تحقيق هذا الهدف، الذي توضّحه ديباجة المعاهدة:«أن الدول الموقعة، استجابة لرغبة شعوبها في ضم الصفوف لتحقيق الدفاع المشترك عن كيانها وصيانة الأمن والسلام وفقاً لمبادئ ميثاق جامعة الدول العربية، وميثاق الأمم المتحدة ولأهدافها...»[2]. وهذا ما أكدته المادة (17) من ديباجة المعاهدة. على أن الدول التي أبرمت المعاهدة إنما قامت بذلك (رغبة منها في تقوية الروابط وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية، حرصاً على استقلالها، ومحافظة على تراثها المشترك).

ولم يتعرض ميثاق الجامعة لمبدأ تعزيز الأمن والاستقرار في المنطقة العربية بصراحة لأن جامعة الدول العربية تهدف إلى الدفاع عن المصالح المشتركة، وإلى الدفاع عن استقلال الدول العربية وسيادتها، ولم تتعرض لمبدأ تعزيز الأمن والاستقرار بصورة صريحة لينفي عن الجامعة صفة المنظمة الدفاعية، أو أي شكل من أشكال "الشرطة" في المنطقة. إلا أن مسيرة الجامعة مع المنظمات الإقليمية والدولية تسير ضمن هذا الهدف بصورة غير مباشرة. ولكنها في علاقاتها مع الدول الكبرى فقد اتخذت مساراً متحولاً ضمن مقتضيات الظروف الاستراتيجية الدولية من جهة، وتطورات السياسية العربية من جهة أخرى.

وإذا كانت جامعة الدول العربية تهدف إلى تعزيز الأمن والاستقرار سواء في المنطقة العربية أو في منطقة الشرق الأوسط، فإنها هي تهدف إلى تحقيق السلم العادل القائم على حق تقرير المصير والمبادئ التي رعتها شريعة الأمم المتحدة، وميثاق جامعة الدول العربية،ومؤتمرات عدم الانحياز وكافة

(1)- وجدير بالذكر أن كافة أعضاء الجامعة انضمت إلى تلك المعاهدة باستثناء: دولة الإمارات العربية المتحدة، وسلطانة عمان وموريتانيا، والصومال، ثم انضمت إليها فيما بعد.

(2)- وقد جرى تعديل لعدد من مواد هذه المعاهدة لضمان سياسة خارجية موحدة.

الجماعات والهيئات والمنظمات العالمية المؤيدة للقضية الفلسطينية والحق العربي[1].

الهدف الثالث: تنسيق الخطط السياسية في حدود احترام السيادة:

حيث ورد في المادة الثانية من الميثاق حين ذكرت الغرض من الجامعة: (توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها، وصيانة لاستقلالها وسيادتها...) كما ورد فيها ضرورة التعاون بين الدول العربية الأعضاء في الجامعة تعاوناً وثيقاً في الشؤون الحياتية الكثيرة[2] - التي ذكرناها سابقاً-.

ومن استقراء المادة التي تركز على التعاون في الميدان السياسي فقد جاء ذلك على صورة تلميح بطريقة عارضة في شأن التنسيق لتحقيق التعاون في نطاق صيانة استقلال وسيادة الدول الأعضاء.

وفي الحقيقة فإن توثيق الصلات الاقتصادية والاجتماعية و الإنسانية، مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالصلات السياسية التي تؤكد على وجود علاقات سياسية قوية بين البلاد العربية. وخاصة في مجال صيانة الاستقلال والسيادة الوطنية.

وقد وضحت المادة الثامنة من الميثاق هذا المجال حيث تفرض أن (تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى، وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي إلى تغير ذلك النظام فيها).

والجدير بالذكر أن تنسيق الخطط السياسية في حدود احترام السيادة لم يكن في يوم من الأيام تبعا لخطط بريطانية، ولا لمخططات أمريكية تستهدف مصالح خاصة في المنطقة، بل كان وما يزال تعبيراً عن الرأي العام العربي في الدفاع عن سيادة الدول العربية والمحافظة على حريتها، وبالتالي للوصول إلى هدفها الأسمى في الوحدة العربية الشاملة.

ونتيجة لذلك حققت جامعة الدول العربية نجاحات كثيرة في قضايا أعضائها مع المنظمات الإقليمية والدولية الأخرى، رغم ما واجهته -وتواجهه- من ضعف في الوسائل، وخضوع لشروط قاسية تقتضي تعديلها لتكون أكثر مرونة واستجابة لتطلعات الأمة العربية في حاضرها ومستقبلها بالإضافة إلى العوائق والصعوبات التي تضعها الدول الكبيرة للحيلولة دون تنفيذ المقررات المنبثقة عن

---

(1)- انظر الزعيم، المرجع السابق. ص: 304.

(2)- ويشمل هذا التعاون شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات و تنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين.

أماني وآمال الشعوب العربية.

«ولابد من الاعتراف مع ذلك بأن جامعة الدول العربية، ورغم كل القيود المتعلقة بنشـأتها الأولى قد تخطت الحد الأدنى المرسوم لها أصلاً فيما يتعلق بأهدافها القومية»[1].

نذكر من ذلك على سبيل المثال:

أ- الجلاء عن سوريا ومصر.

ب- جلاء القوات الإنكليزية عن قناة السويس، وعن مصر.

ج- استقلال دول شمالي أفريقيا: المغرب، ليبيا.

د- حرب التحرير في الجزائر.

هـ - التصدي للمشاريع الرامية لتفتيت الوحدة العربية بأسماء خداعة كمشروع الهلال الخصيب.

و- ممارسة الشخصية الاعتبارية للجامعة ودورها القانوني في أروقة الأمم المتحدة.

ز- وقوفها الإيجابي الفعال مع قضايا الدول التحريرية في العالم الثالث "كالقضية الإندونيسية، وقضية ناميبيا، ومسألة التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا... الخ.

ح- كما شهدت الدول العربية منذ نهاية الخمسينيات أشكالاً جديدة مـن الـدول الوحدويـة أو الاتحادات، بعضها تجاوزه الزمن كالجمهورية المتحدة سنة 1958. واتحاد مصر وليبيـا سـنة 1972 وبعضها مازال قائماً حقيقة كمجلس التعاون الخليجي، أو نظرياً كاتحاد المغرب العربي.

ورغم ذلك فقد أخفقت في عدد من القضايا وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، وقيام الوحدة الاقتصادية العربية، والخلافات العربية المتناثرة، وتدخل اليهود في الجنوب اللبناني، وقيام حرب الخليج الأولى والثانية. مع أن قرارات عديدة صادرة عنها لم تلق طريقها للنجاح، وهذا هو موضوع بحثنا.

---

(1)- الزعيم، المرجع السابق. ص: 297.

المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي للجامعة

مما لا ريب فيه، أن المنظمات على مختلف أنواعها تستفيد من بعضها في كافة المجالات الإدارية والتنظيمية بصورة خاصة. ولا يقتصر الأمر على اقتباس الجديد من القديم، وإنما يمكن لمنظمة قديمة أن تأخذ بفكرة جديدة، أو نظرية متطورة جاءت بها منظمة حديثة العهد. وهذه الاقتباس أو التقليد والمحاكاة لا يعتبر عيباً أو ضعفا لأن العلوم والمستجدات الفكرية مشاعة لجميع الناس، بدليل أن الحضارات الإنسانية تأخذ وتعطي من بعضها البعض.

وجامعة الدول العربية إبان تشييدها وإنشائها اتجهت في بنائها التنظيمي إلى المستجدات العلمية التي توصل إليها المؤطرون آنذاك كي تتمكن من تحقيق أهدافها على الصعيدين العربي والعالمي.

ولقد نظرت جامعة الدول العربية آنذاك إلى ما توصلت إليه عصبة الأمم المتحدة من حيث المبادئ العامة، والأجهزة اللازمة لتسيير شؤون الجامعة بشكل جاد وفعال.

وفي الوقت نفسه لم تكن الجامعة كمستورد لسلع أو مواد جامدة للاستهلاك، بل أنها تدخل ما تقتبسه في إطار الاختيار والتمحيص والتجربة، قياساً على ما يجري في منهج التجريب العلمي فبعد وضع الفرضيات، والاستفادة من الخبرات الشخصية تخرج بنظرية جديدة كثيراً ما تختلف عما هو عليه الحال في المنظمة الأخرى صاحبة النظرية القديمة المستوردة.

والدليل على ذلك أن ميثاق الجامعة، جعل العضوية في مجلس الجامعة لكافة الأعضاء على عكس ما هو عليه الوضع في العصبة.

يذكر الأستاذ "الغنيمي":«يبدو أن ميثاق الجامعة قد استفاد بعهد العصبة من حيث المبادئ العامة ولكنه ضم إليها ما أسفرت عنه تجربة العصبة، فقد جعل العضوية في مجلس الجامعة - على عكس العصبة- لكافة الدول الأعضاء ولكنه أقام بجانب المجلس عدة لجان وهو الأمر الذي توصل إليه مجلس العصبة بعد تجربة»(1).

ويقتضي البحث أن نلقي نظرة على الهيكل التنظيمي للجامعة حتى يتسنى لنا مقدار ما تقوم به أجهزتها التنظيمية من فعاليات، وتسيير، لتحقيق الأهداف، من خلال القرارات الصادرة عن

(1)- الغنيمي، مرجع سابق. ص: 50.

المجلس، حيث تختص المجالس الفرعية واللجان والمنظمات بأخذ دورها التنفيذي ضمن مجال الاختصاصات المخولة لها.

يتكون الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية من ستة مستويات هي[1]:

1- مجلس الجامعة.
2- اللجان الدائمة.
3- الأمانة العامة.
4- مجلس الدفاع المشترك.
5- المجلس الاقتصادي والاجتماعي.
6- المنظمات العربية المتخصصة.

وسنستعرض بإيجاز واحد من هذه المستويات، حسب الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مجلس الجامعة والأمانة العامة واللجان الخاصة

أولاً- مجلس الجامعة:

يعتبر مجلس الجامعة السلطة العليا فيها، وهي بذلك تعتبر الوحيدة من بين المنظمات الدولية الإقليمية التي تضم مجلساً واحداً يضم كافة أعضاء الجامعة، حيث يمثل كل دولة من الأعضاء مندوب أو أكثر، ولكن لكل عضو صوت واحد عند التصويت.

ولهذا المجلس عدد من المهمات يقوم بها، فهو أشبه ما يكون بدور السلطة المركزية في الدول الاتحادية، لأنه ينعقد على مستوى رؤساء الدول الأعضاء وملوكها، أو على مستوى وزراء خارجية الدول الأعضاء، وفق طبيعة الاجتماعات العادية أو الاستثنائية. وعندئذ تتم مناقشة المقررات قيد الدراسة واستصدار ما ينبثق عنها في نطاق الميثاق أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه، وفي الوقت نفسه هو الذي ينفذ القرارات أو يقوم بمراقبة التنفيذ. وهذه الأمور نصت عليها المادة الثالثة من الميثاق على أن (يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها).

---

(1)- المرجع السابق، ص: 17.

وللمجلس صلاحيات كثيرة منها إنشاء لجان استشارية وفق مقتضيات الظروف التي تتطلب ذلك، كاللجان التي تقدم المشورة في إعداد وتنفيذ برامج الجامعة، وأخرى تقدم مقترحات للمجلس أو تعطي رأيها فيما يتعلق بموضوع معين، وهذه اللجان ليست من اللجان الفنية الدائمة في المجلس التي نصّ عليها الميثاق ولهذا المجلس نظام داخلي، يتم عمل الأعضاء وفق مواده المسطّرة فيه.

وللإيضاح يتم البحث في أمرين اثنين هما:

أ / اختصاصات المجلس وهي:

1- **تحقيق أغراض الجامعة:** وقد وضح الميثاق ما يدخل في هذا الغرض، وهو مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات في مختلف الشؤون المتصلة بهذه الأغراض وفي غيرها كالشؤون الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، والصحية و... "بموجب المادتين: 2، 3 من الميثاق"(1).

وبموجب هذا الاختصاص يحق للمجلس مناقشة أية مسألة تدخل في نطاق الميثاق، واتخاذ القرارات والتوصيات التي تتطلبها تلك المسألة، وإلى جانب ذلك ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة الثالثة:(يدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل، وكفالة الأمن والسلام، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية) لأن قضية التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية (مادة: 3) وهذا التعاون غرض رئيسي من أغراض الجامعة.

2- **القيام بالوساطة بين الدول العربية:** في كل خلاف ينشأ ويخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، وبين دولة أخرى سواء كانت من دول الجامعة أو من غيرها. على أن تقوم بغرض النازعات، والتوفيق فيما بين تلك الدول، باعتماد الطرق السلمية.

وهذا الاختصاص يقوم المجلس بمهمة التحكيم بين المتنازعين. ولكن السؤال الآن هو: هل تقتصر مهمة المجلس للنظر في الأمور السياسية؟ وعندها يبرز سؤال أخر مفاده، ما هي الوسائل التي يعتمد عليها المجلس لحل النزاع؟ أم أن المجلس يأخذ الهيئة القضائية ويصدر الحكم؟

(1)- انظر: الغنيمي، جامعة الدول العربية. دراسة قانونية. ص: 51. وعبد المنعم. المرجع السابق، ص: 18. وأبو هيف (علي صادق)، المرجع السابق، ص: 687.

وفي الحقيقة فإن مواد الميثاق (4، 5، 6، 7) من الميثاق توضح اختصاص المجلس فيما يتعلق بالتوسط بين المتنازعين للتوفيق بينهما، بحيث أن ذلك يشير إلى إتباع الطرق السلمية لفض النازعات. وبالاعتماد على دور الوساطة، فإن ذلك لا يستوجب استصدار قرار بهذا الشأن.

وفي كثير من الأحيان يقتضي الأمر استصدار قرارات إذا كانت المهمة قد تجاوزت دور الوسيط إلى التحكيم، وعندئذ تصدر القرارات بأغلبية الآراء (المادة: 5)، أي يتم صدور القرار بالإجماع. ويكون نافذاً وملزماً.

ومن الجدير بالذكر، فإن الأطراف المتنازعة ليس لها الحق في الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته، وهذا يعني ألا تحسب الدول التي وقع بينها خلاف عند حساب أغلبية الآراء.

3- **اتخاذ التدابير اللازمة لدفع الاعتداء الواقع على إحدى الدول العربية (المادة: 6):**

وما يتخذه المجلس من تدابير يتم توجيهها إلى الدول المعتدية، سواء كانت من الدول العربية المشتركة في الجامعة، أم غير المشتركة.

وبديهي أن قرار الجامعة في وضع كهذا لا يعتبر ملزماً للدولة المعتدية غير العضو في الجامعة. أما إذا كانت الدولة المعتدية عضوا في الجامعة فالقرار ملزم لها (المادة: 7) وواجب التنفيذ.

4- **تحديد الأحوال التي يجوز فيها لممثلي البلاد العربية غير المستقلة الاشتراك في اللجان الخاصة و قواعد التمثيل.**

5- **تعيين الأمين العام للجامعة (المادة: 12).**

6- **تقرير ميزانية الجامعة:** وتحديد نصيب كل دولة عضو في نفقات الجامعة (المادة: 13) وتوزيع بنود الميزانية حسب أولويات المرحلة، والقضايا ذات الأهمية الخطيرة في حياة الأمة العربية كقضية فلسطين، وتقرير بعض المخصصات كمعونات للدول العربية الساعية للاستقلال كما حدث عام 1958 عندما صوت مجلس الجامعة على منح معونة سنوية للجزائر قدرها 2 مليون جنيه مصري.

كما قرر مجلس الملوك والرؤساء عام 1964 ميزانية قدرها 42 مليون دولارا للدفاع و675 مليون دولارا لمشروع تحويل مجرى نهر الأردن[1].

---

(1)- انظر: الغنيمي، المرجع السابق. ص: 59-61.

7- وضع النظام الداخلي للأمانة العامة (المادة: 12).

ب / انعقاد المجلس:

ينعقد المجلس انعقادا عاديا مرتين في السنة في كل من شهري مارس، وسبتمبر. كما ينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من أعضائه (المواد: 3، 11).

وتقرر أن يعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية، ويكون انعقاد المجلس صحيحا إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء.

وبعد ذلك يتم عقد المجلس بدعوى من الأمين العام، حيث يحدد التاريخ الذي تبدأ فيه الدورة العادية في كل شهر من الشهرين السابقين.

وتستمر الدورة إلى أن يتم بحث المسائل المدونة في جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس فض الدورة قبل ذلك.

ويتناوب ممثلو دول الجامعة رئاسته في كل انعقاد عادي (المادة: 15) وذلك على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء في الجامعة.

أما انعقاد المجلس في الدورات غير العادية، فيتم في وقت لا يتجاوز الشهر الواحد من وصول خطاب الدولتين اللتين طلبتا انعقاد المجلس. أما في حالة الاعتداء على دولة عربية (المادة: 6) فيكون الانعقاد خلال ثلاثة أيام من وصول الطلب القانوني للأمين العام.

ويقوم المجلس في بداية كل دورة عادية بتأليف عدد من اللجان هي:

اللجنة الأولى: لجنة الشؤون السياسية.

اللجنة الثانية: لجنة الشؤون الاقتصادية.

اللجنة الثالثة: لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية.

اللجنة الرابعة: لجنة الشؤون القانونية.

اللجنة الخامسة: لجنة الشؤون الإدارية والمالية.

وللمجلس الحق في تأليف لجان أخرى إذا اقتضى الأمر ذلك. (المادة: 3 من النظام الداخلي للمجلس)[1]. وقد تقرر أن يكون المقر الدائم لجامعة الدول العربية القاهرة[2]، ولمجلس الجامعة أن يجتمع في أي مكان آخر يعينه.

ثانياً- الأمانة العامة:

طبقا للمادة (12) من ميثاق جامعة الدول العربية، فإنه ينبغي أن يكون للجامعة أمانة عامة دائمة، وهي «الهيئة الفنية والإدارية للجامعة، كما تتولى معاونة الأجهزة الملحقة والمنظمات المتخصصة على النهوض بسياساتها والتنسيق بين برامجها»[3]. ويتألف من:

1- أمين عام يكون في درجة سفير.

2- أمناء مساعدين في درجة وزراء مفوضين.

3- عدد كاف من الموظفين.

1- الأمين العام:

يتم تعيين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة بأغلبية الثلثين، لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، وللأمين العام اختصاصات ووظائف كثيرة نذكر منها[4].

أ- حق حضور جلسات مجلس الجامعة واللجان (المادة: 13 من النظام الداخلي للمجلس).

ب- حق توجيه نظر المجلس، أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها تسيء للعلاقات القائمة بين الدول الأعضاء، أو بينها وبين الدول الأخرى (المادة: 20 من النظام الداخلي للمجلس).

ج- تنفيذ قرارات المجلس، واتخاذ الإجراءات المالية، ضمن حدود الميزانية المعتمدة من المجلس (المادة: 1 من النظام الداخلي للمجلس).

---

(1)- ولمزيد من الإطلاع انظر: نص المادة: 18 من النظام الداخلي التي تنص على إنشاء لجان استشارية، والمادة: 19 منه التي تنص على تشكيل لجان فنية مؤقتة من الخبراء العرب مهمتها إبداء المقترحات والرأي بموضوع معين.

(2)- إلا أنه بسبب تطبيع علاقات مصر مع إسرائيل تحول المقر إلى تونس عام 1979. ثم أعيد إلى القاهرة بعد ذلك.

(3)- الغنيمي، مرجع سابق. ص: 64.

(4)- عبد المنعم، مرجع سابق. ص: 29، 30. وانظر: الغنيمي، المرجع نفسه. ص: 64 وما بعدها وقد أوضحت المادة الأولى من النظام الداخلي مهمة الأمين العام.

د- القيام بدور تمثيلي حيث يبلغ الدول الأجنبية وجهة نظر الجامعة في القضايا المختلفة باعتباره المتحدث باسمها.

هـ- القيام بدور المنسق بين سياسات الأقطار العربية، والعمل على إيجاد عوامل التقارب فيما بينها إزاء القضايا المختلفة.

و- مسؤوليته أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة، وعن تطبيق أنظمة العمل في إدارات الأمانة العامة وأقسامها التي تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وموافقته (المادة الأولى من النظام الداخلي للمجلس).

ز- صلاحيته بموافقة المجلس على إنشاء مكاتب دائمة أو مؤقتة للجامعة خارج دولة المقر.

أما اختصاصاته الإدارية فنذكر منها:

أ- تحديد تاريخ انعقاد دورة المجلس (المادة: 4 من النظام الداخلي للمجلس).

ب- إعداد جدول أعمال مجلس الجامعة (المادة: 8 من النظام الداخلي للمجلس).

ج- تنظيم سكرتارية، وسكرتارية اللجان (المادتان: 21، 22 من النظام الداخلي للمجلس).

الأمناء العامون للجامعة خلال هذه العقود من تاريخ إنشائها

نص ميثاق جامعة الدول العربية في ملحق خاص على تعيين أول أمين عام للجامعة وهو:

- ***عبد الرحمن عزام***: لمدة سنتين في المرحلة الأولى، ثم لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد. «ولقد وافق مجلس الجامعة على تمديد مدة الأمين العام لخمس سنوات قابلة للتجديد، وهذا القرار سرى مفعوله على أول أمين اعتبارا من تاريخ استلامه لمهامه في 20 مارس 1945»[1]، ثم تلاه:

- ***عبد الخالق حسونة***: الذي جدد له العمل في الأمانة العامة مرتين عامي 1957 و 1962.

- ***عبد المنعم رياض***: في أول جوان 1972، وكان وزيرا للخارجية المصرية. وبقي في منصبه حتى استقال في مارس 1979، قبيل انتقال مقر الجامعة من مصر إلى تونس.

- ***الشاذلي القليبي***: وزير الثقافة التونسي، خلال وجود مقر الجامعة في تونس.

- ***عصمت عبد المجيد***: لما عاد مقر الجامعة إلى القاهرة، وأخيرا

- ***عمرو موسى***: حتى الآن.

---

(1)- عبد المنعم، المرجع السابق. ص: 27.

امتيازات أعضاء المجلس ولجان الجامعة

تنص المادة (14) من ميثاق جامعة الدول العربية على أن «يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم في النظام الداخلي بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم. وتكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها هيئات الجامعة»[1].

الإدارات التابعة للأمانة العامة:

تتكون الأمانة العامة من الإدارات الآتية:

1- مكتب الأمين العام - أمانة الشؤون العسكرية

2- الإدارة العامة للشؤون السياسية - الإدارة العامة لشؤون فلسطين

3- الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية - الإدارة العامة للشؤون الاجتماعية والثقافية

4- الإدارة العامة للإعلام - الإدارة العامة للشؤون القانونية

5- الإدارة العامة للتنظيم والشؤون الإدارية والمالية - المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل

وغير ذلك من الوحدات التي يقرر المجلس إنشاءها.

ثالثا: اللجان الخاصة

تنص المادة الرابعة على أنه تؤلف لجان للشؤون الاقتصادية، والمواصلات، والثقافة والجنسية والجوازات، والشؤون الاجتماعية، أي الشؤون التي تتناولها نشاطات الجامعة.

تمثل الدول المشتركة في الجامعة في هذه اللجان بمندوب واحد أو أكثر في كل لجنة ويكون لها صوت واحد[2]، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات واتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة. مع العلم أن أعمال هذه اللجان خاضعة لرقابة مجلس الجامعة (المادة: 2، 3).

رئيس كل لجنة:

يعين مجلس الجامعة رئيسا لكل لجنة لمدة سنتين قابلة للتجديد، وفي حال غياب الرئيس تنتخب اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه.

---

(1)- أبو هيف، المرجع السابق، ص: 688. انظر المادة: 11 التي تنص على مزايا وحصانات موظفو الجامعة.

(2)- ويجوز أن يعهد لشخص بذاته تمثيل دولته في أكثر من لجنة.

تعقد هذه اللجان اجتماعاتها بصفة سرية. وتصدر قراراتها بأغلبية أصوات الدول الأعضاء الحاضرين. ولا ينال الاجتماع الصفة الصحيحة إلا بحضور أغلبية الأعضاء.

الفرع الثاني: مجالس الجامعة

إلى جانب مجلس الجامعة والأمانة العامة واللجان الخاصة تم تشكيل المجالس الآتية:

أولاً: مجلس الدفاع المشترك

أنشئ مجلس الدفاع المشترك تطبيقا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين الدول العربية بتاريخ 13 أبريل 1950. واستنادا إلى المادة السادسة من ميثاق الجامعة، ويتكون من: وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم.

مرجعيته: يعمل المجلس تحت إشراف الجامعة فيما يتعلق بشؤون مجلس الجامعة وفيما يتعلق بشؤون الأمن الجماعي «بما في ذلك استخدام القوة العسكرية لرد الاعتداء، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابها». وبالإضافة إلى ذلك تنسيق موارد الدول المتعاقدة وحاجاتها، وتهيئة الوسائل الدفاعية لمقاومة أي اعتداء مسلح[1].

وقد نصّ البروتوكول الإضافي للمعاهدة على تأليف هيئة استشارية، تتألف من رؤساء أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة، للإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة، (المادة: 5) ولتوجيهها في جميع اختصاصاتها وقد انبثق عن هذا المجلس ما يلي:

1- **اللجنة العسكرية الدائمة:** تتألف من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه. وتقوم اللجنة بتقديم المقترحات لاستثمار موارد الدول المتعاقدة الطبيعية والصناعية والزراعية وغيرها لصالح المجهود الحربي والدفاع المشترك. وترفع هذه اللجنة تقاريرها ومقترحاتها إلى مجلس الدفاع المشترك عن طريق الهيئة الاستشارية العسكرية.

2- **الهيئة الاستشارية العسكرية**: مهمتها -كما قلنا آنفاً- الإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة وإقرار ما يرفع إليها من تقارير ومقترحات من اللجنة العسكرية الدائمة، قبل رفعها إلى مجلس الدفاع المشترك، كما ترفع تقاريرها ومقترحاتها عن جميع وظائفها إلى مجلس الدفاع المشترك.

(1)- الغنيمي، المرجع السابق. ص: 72 بتصرف.

ثانياً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي

أنشئ المجلس الاقتصادي تنفيذا لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي عام 1950.

مهمة المجلس: تنسيق تنمية الاقتصاديات العربية، وإبرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف، مما نص عليه ميثاق جامعة الدول العربية، أو هذه الاتفاقية، ويستطيع المجلس الاستعانة في أعماله بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية التي ذكرناها سابقا.

أعضاء المجلس: يتكون المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة.

مرجعية المجلس: رغم أن الاتفاقية لم توضح الهيئة التي تشرف على هذا المجلس، لذلك اجتهدوا أن يكون مجلس الجامعة هو الذي يتولى الإشراف على المجلس الاقتصادي.

إلاّ أنّه رغبة في أن يكون للمجلس الاقتصادي كيان ذاتي حتى لا يصاب بالتوقف كما جرى لمجلس الدفاع المشترك منذ عام 1952.

واستنادا لموافقة مجلس الجامعة بجلسته المنعقدة في 26 مارس 1959 أصبح المجلس متمتعا بذاتية مستقلة عن الجامعة، بحيث يسمح لكافة الدول الأعضاء والدول العربية غير الأعضاء بالانضمام إلى المجلس، وضمنت تلك الأحكام برتوكولا خاصا[1] وبذلك فتح باب الانضمام إلى العضوية أمام الدول العربية التي لم تكن قد وقّعت على معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، وكذا للبلاد غير المستقلة آنذاك.

قرارات المجلس: يصدر المجلس قراراته بالأغلبية العادية، ويقدم توصياته للدول مباشرة كي تعمل بمقتضاها. أما إذا كان للموضوع صبغة سياسية، فيرفع المجلس توصياته إلى مجلس الجامعة للبت فيه.

(1)- انظر: الأحكام المتعلقة بذلك. في الغنيمي: المرجع السابق. هامش 1 الصفحة: 70.

الفرع الثالث: المنظمات العربية المتخصصة[1]

إلى جانب الهيكل التنظيمي للجامعة العربية، هناك 21 منظمة عربية متخصصة في إطار الجامعة نذكر من بينها:

- الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية 1957
- منظمة الأقطار العربية المصدرة للنفط 1968
- صندوق النقد العربي 1977
- المنظمة العربية للتنمية الصناعية 1980

وتجدر الإشارة إلى أن المواثيق الأساسية لهذه المنظمات العربية المتخصصة لا تخلو نصوصها من ارتباط وثيق فيما بينها وبين جامعة الدول العربية.

وبعد هذه الإطلالة السريعة الوجيزة على نشأة جامعة الدول العربية، وطبيعتها، والأهداف المنبثقة عنها، والمؤسسات التي تعمل لتحقيق أهدافها، حري بنا أن نلقي نظرة على العوائق التي تقف دون تنفيذ أهدافها، وهذا ما سنبحثه في المبحث الآتي.

---

(1)- انظر: عبد المنعم. المرجع السابق. ص: 38، 39.

المبحث الثاني: العوائق التي تواجه الجامعة وأنواعها

العوائق أو المعوقات هي التي تقف حائلاً دون الوصول إلى الأهداف والغايات التي تعمل الجامعة العربية على تحقيقها ضمن واقع وطموحات الأمة العربية، على الصعيدين الوطني (القطري) من جهة، والقومي (العربي) من جهة أخرى.

ولكن المعوقات (العوائق) ليست بالقليلة أو الهينة التي يمكن التّغلب عليها بسهولة، ولكنها تكون قوية وشديدة لها تأثير خطير على القرارات العربية، أو دوام الصراع العربي حتى تصبح الدول الاستعمارية في مأمن على مخططاتها ومصالحها في البلاد العربية.

ومن النظر في ماهية هذه العوائق وطبيعتها، وشكلها وأوصافها، ومدى ما تحدثه من تحديات وسلبيات، فإن المبحث يتطلب دراسة شاملة بحيث يكون من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية العوائق وواقعها العام

المطلب الثاني: أنواع العوائق التي تواجه الجامعة

المطلب الأول: ماهية العوائق وواقعها العام

المعوقات في اللغة(1): من عاق، يقال: عاقه عن الشيء يعوقه عوقًا: صرفه وحبسه، ومنه التعويق والاعتياق، وذلك إذا أراد أمرا فصرفه عنه صارف.

وتقول: عاقني عن الوجه الذي أردت عائق، وعاقتني العوائق، الواحدة عائقة.

والعوق: الأمر الشاغل،وعوائق الدّهر: الشواغل من أحداثه.والتّعوّق:التثبّط،والتعويق:التثبيط.

فالمعوقات هي الأمور أو الأسباب أو الدوافع التي تصرف الشيء عن وجهه، فتمنعه من الوصول إلى ما يراد منه، بحيث لا تتحقق الأهداف الغائية لذلك القرار أو الأعمال أو التوصيات.

أما فيما يتعلق بجامعة الدول العربية، فإن المعوقات التي تقف حائلا دون تنفيذ مقرراتها وأهدافها، فهي كثيرة ومتعددة، نوجز أهمها على سبيل الذكر لا الحصر فيما يلي:

أولا: نكبة فلسطين، وما تمخّض عنها من معوقات لم تصل الجامعة بالتالي إلى حل لهذه المعضلة، ومواجهة الجامعة بالفشل في كثير من المقررات التي تتعلق بالمجالات السياسية والاقتصادية والعسكرية.

ومنذ الاحتلال اليهودي لفلسطين أصدرت الجامعة عدة قرارات لمعالجة القضية الفلسطينية للحيلولة أولا من تنفيذ قرار التقسيم(2) وعدم الاعتراف بهذا القرار، ومن ثم أوصت جامعة الدول العربية باتخاذ موقف موحد تجاه المصالحة مع اليهود، ومن فعلت ذلك من الدول العربية الأعضاء في الجامعة تعتبر منفصلة عن الجامعة طبقًا للمادة (18) من ميثاق الجامعة(3)، إلى أن أنشأت الجامعة كيانا فلسطينيا يتحدث باسم الفلسطينيين في المجال الدولي، إلى أن تمّ إقامة منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964م، وإزاء ما جرى من تطورات للقضية الفلسطينية، برز قصور الجامعة على الصعيدين السياسي والعسكري(4).

---

(1)- ابن منظور، لسان العرب. دار الجيل. دار لسان العرب. 1408هـ-1988م. مجلد: 4. ص: 930.

(2)- انظر: ما جاء في الدورة الخامسة لمجلس الجامعة في ديسمبر، 1946.

(3)- انظر: موقف الجامعة من مصر بفصلها من عضوية الجامعة عند مصالحتها للعدو اليهودي.

(4)- انظر: فارة (أحمد)، جامعة الدول العربية 45-1985. مركز دراسات الوحدة العربية. ط:1/ماي1986.ص:45-57.

ثانيا: الدور البريطاني عند تأسيس الجامعة: كانت بريطانيا السّيدة إلى إنشاء جامعة الدول العربية، لا حبا في ضم العرب وتوحيدهم، ولا رغبة في تحقيق الخير لهم باتحادهم، بل كانت تهدف إلى تجميع الإرادات العربية عن طريق الجامعة كأداة فعالة في خدمة المصالح البريطانية الكبرى في المنطقة العربية، وهذا ما حصل فعلا بعد إنشاء الجامعة، وأكبر شاهد على عدوان وغدر بريطانيا، أنها قامت بزرع الكيان اليهودي في قلب الوطن العربي، وبالإضافة إلى ذلك تكريس الإقليمية، وتشجيع النـزعات الاستقلالية بظهور الدول القطرية.

أجل: إن غرض بريطانيا من قيام جامعة الدول العربية هو القضاء على فكرة الوحدة العربية أو إجهاض كل فكرة من الأفكار التي تؤدي إلى الوحدة الحقيقية للأمة العربية.

وهذا البناء أشبه ما يكون ببناء قام على الباطل،فهو باق على باطله ما دام الرأي والتوجيه معتمد لمن هو أقام الباطل(أي بريطانيا) حيث ترجع بعض الدول لأخذ رأيها في قرار ما، إنها أشبه ببناء قائم على متفجرات(1)، فبريطانيا خبيرة بعمق الخلافات بين الحكومات العربية، فطرحها لأفكار وحدوية كمن يقدّم الحلوى ظاهرا وفي باطنها السّم القاتل. وفي الوقت الذي تسعى فيه لصداقة العرب(2).

ثالثا: التيارات المتصارعة داخل أروقة الجامعة: إن من بين الأهداف غير المباشرة التي ذكرها الميثاق، تقوية الروابط بين الدول الأعضاء، ودعمها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، والسعي لتأمين مستقبلها ووحدتها.

ولكن الواقعية التي لم ترتبط بالمثاليات المسطرة بالميثاق جعلت هناك منطقين داخل أروقة الجامعة، (أولها) منطق الأمة في سعيها للوحدة العربية الشاملة، ومنطق الدولة في التمسك بمبدأ السيادة، وعدم التنازل عنه لصالح الجامعة العربية، ويرجع هذا إلى ما قلناه سابقا، بأنّه نتاج بذور غرستها بريطانيا في أرجاء الجامعة، والدليل على ذلك تمسك بعض الدول العربية بمبدأ السيادة، وهذا ما أدى إلى وجود تيارات متصارعة داخل الجامعة، وهذا ما جعل الجامعة إطارا بدون روح.

---

(1)- انظر: عرفة (عبد السلام صالح)، المنظمات الدولية والإقليمية. الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلام. ليبيا. ط:1/1993. ص: 292 وما بعد.

(2)- ومن مقاصد بريطانيا أيضا تدعيم مركزها في منطقة الشرق الأوسط والعالم العربي لتتمكن من ملكية إصدار القرارات الموافقة لها عن طريق الدول المؤيدة للسياسة البريطانية. انظر: شؤون عربية. العدد: 25/مارس 1983. ص: 22-28.

ولذلك لم تصر الجامعة على الفكر القومي، والحد من سيادة الأعضاء، وهذا الوضع كان سببا في أزمة الثقة بين الجامعة والرأي العام العربي، وعلى الأخص قياداته وتنظيماته القومية[1].

«كما أنّ أكثر الحكومات العربية في ظل جامعة الدول العربية تتمسك بالسيادة القطرية وتفضل المصلحة القطرية على المصلحة القومية، ولكن المألوف أيضا أن الأقطار على اختلاف مشاربها واتجاهاتها تراعي أن تكون كلمتها المعلنة في مؤتمرات الجامعة ومجالسها متماشية مع الإطار القومي العام»[2].

وقد أدّت هذه التيارات المتضاربة داخل أروقة الجامعة إلى ضعف القرارات الصادرة عن الجامعة لأنها وما يتبعها من منظمات واتحادات أضعف من أي دولة عربية، وعلى الأخص الدول التي تدفع لميزانية الجامعة. ولهذا فإنّ الرأي أو الحكم أو التوجيه يأتي من الدول أو من ممثليها، حتى كلمة "نعم" أو "لا" على أي مشروع مصدره الدولة لا الخبراء والمسؤولون المتخصصون عن المنظمات والاتحادات، فهؤلاء ليس لهم إلا الطاعة، والويل كل الويل إن خولفت آراء تلك الدول، فإنها إن لم تؤخر المخصّصات المادية، فإنّها تقطعها عن الجامعة[3].

رابعا: عدم جدّية الدول الموقعة على الميثاق والاتفاقيات العربية في تنفيذ أحكامها: ذلك أن المنطق القطري كثيرا ما يتغلب على المنطق القومي، وهذا التناقض يسبب عجزا للجامعة عن تسوية كثيرا من النزاعات، حتى أن الجامعة تأخذ شكل الوساطة لا الإلزام عند تدخلها لحل نزاع ما على أن لا يتعلق النزاع باستقلال الدول أو سلامتها أو سيادتها، فإن كان النزاع في غير هذه الأمور، كثيرا ما تلجأ الجامعة إلى التحكيم الذي هو مرهون بشرطين:

أولهما: أن تطلب الدولة المتنازعة ذلك.

ثانيهما: أن لا يتعلق النزاع باستقلال الدول أو سيادتها، أو سلامة أراضيها، والأطراف المتنازعة هي التي تقوم بتقدير ذلك. فإما أن يؤدي إلى استخدام القوة، وإما أنّه يمس السيادة.

---

(1)- لمزيد من الإطلاع انظر: مطر (جميل)، وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي. بيروت. مركز الدراسات الوحدة العربية. ط: 5/سبتمبر 1986. ص: 176.

(2)- المرجع نفسه. ص: 177.

(3)- شؤون عربية. المفكر العربي وجامعة الدول العربية. العدد: 12/فيفري 1982. ص: 12.

حتى أن تدخل الجامعة في النـزاعات المهمة التي يخشى تطورها إلى حالة استخدام القوة؛ فإنّه يجوز للجامعة أن تتدخل على شكل "وساطة" لا تكون نتائجها ملزمة[1].

خامسا: الصراعات القائمة في البلاد العربية: وقد اتخذت هذه الصراعات أشكالا متعـددة من أهم ذلك العقيدة في النظام، وثنائية[2] لا تعرف لها مثيلا بالإضافة إلى البيئـة الدوليـة والفكـر القومي، ومراعاة أصحاب التيار القطري، وإلى جانب ذلك التحالفات العربية بغية تـوازن القـوى على أن عددا من الدول التي تتخذ شكل انتماءات حضارية لدول استعمارية أدى بهـا إلى تكالـب قوى الغرب على تلك الدول، لاعتبارهم أن ذلك ظاهرة من ظواهر الضعف العربي.

نتائج هذه المعوقات ودور الجامعة فيها:

وهذه المعوقات أدّت إلى نتائج وخيمة، مقارنة بالّتحديات التي تواجه الأمة العربية، ومن ذلك[3]:

1- **تحديات داخلية:** نذكر منها:

أ- عدم صياغة أهداف واحدة لجميع البلدان العربية، مما يؤدي بهـذه البلـدان إلى إتبـاع سياسات وطنية تتناقض أحيانا مع الأهداف القومية.

ب- عدم الاتفاق على مواجهة التحديات الموجهة إلى الأقطار العربية.

ج- غياب الإرادة العربية لتعزيز الجهد القومي المشترك.

د- استنفاذ طاقة العرب في عدد من الخلافات أو الصراعات الإقليمية الفرعية.

هـ- فقدان آليات فعالة للعمل العربي المشترك.

و- محاولة تهميش الأمة العربية في ظل النظام الدولي الجديد.

2- **تحديات دولية،** تتمثل في:

أ- محاولات الهيمنة والأطماع الأجنبية في ثروات الوطن العربي.

ب- احتمالات بث التفرقة بين البلدان العربية.

---

(1)- مجموعة من المؤلفين، جامعة الدول العربية. مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1/أبريل 1983. ص: 83.

(2)- المقصود بالثنائية: المقاصد والوسائل، الجدلية في المظهر والحقيقة، فالمظهر الذي يقصد من خلال البيانات كثيرا ما يكون للرياء والسمعة، أو الاستعلاء والوصاية. وهذا ما يبدو لدى الدول الثرّية.

(3)- انظر: بن جديدي، قرارات المنظمات الدولية ومدى فاعلتيها. رسالة ماجستير. جامعة الجزائر. معهـد الحقـوق والعلـوم القانونية. جانفي 1993. ص: 226 وما بعدها.

ج- احتمالات التدخل في شؤون بعض البلدان العربية على أساس ديني أو عرقي.

د- احتمالات إضعاف الدور العربي في الساحة الدولية.

وهذه التحديات تواجه الأمة العربية، وهي في حالة بائسة من الصراعات التي شبّهت بالشّلل المخرّب، حيث أدخلها في محنة كبيرة، لم تستطع الخروج منها، وإلى وقت ليس بالبعيد لم يستطع النظام الإقليمي العربي من إيجاد آلية قانونية عربية وسلمية لحل النزاعات العربية التي ما زالت قائمة حتى اليوم.

وإلى جانب ذلك الموقف العربي من المبادئ الأساسية والمصيرية التي لا يمكن التنازل عنها بأي شكل من الأشكال، والطروحات العربية التي كانت تعتبر ممثلة للشرف العربي، أصابها الاهتزاز وفي بعض الأحيان النسف وتغيير الموقف السابق، فالشعارات التي طرحت في جلّ البلدان العربية مثل: فلسطين الدولة المغتصبة، التحرير للأراضي العربية هدف عربي دونه الموت، نهر الأردن لن يتحول الدولة المزعومة لا يتم معها تفاوض ولا صلح ولا اعتراف أبدا.

فهذه المبادئ والشعارات اهتزت، وبعضها نسف، والبعض أصابه تنازل عنه، وما كان مرفوضا في الخمسينات والستينات أصبح مقبولا في السبعينات والثمانينات والتسعينات ويا ليت الأمر بقي على ما هو عليه، بل أصبح من العرب من يتوسل للحصول على جزء مما كان مرفوضا، وازداد تنازل العرب لأمريكا ولإسرائيل التي كانت الدولة الغاصبة فقد تمّ الصلح، والاعتراف بها، والتمثيل الدبلوماسي معها، واللهاث وراء سلام مزعوم، وازداد الأمر سوءا على مستوى الأنظمة العربية، فلم يعد لبعضها حدود وآراء وخطوط قومية، لا يمكن تجاوزها، بل انطلقت بعض دول أعضاء في جامعة الدول العربية إلى الجهر والإعلان لما كان سرًّا بالأمس، انطلاقا من نظرات قطرية وآنّية ضّيقة.

أما الجامعة العربية فإن معظم أنظمتها، والعمل العربي المشترك، مشلول عن إيقاف تلك الدول عن غّيها، ولم تقدر على إنقاذها من الهاوية التي وصلت إليها، وكأن الجامعة في واد، وتلك الدول في واد آخر، ناهيك عن الوصاية غير المباشرة التي تمارسها مصر وأمريكا على ما تقوم به الجامعة العربية، فتؤثر على مقرراتها ليكون مصيرها هباء منثورا[1].

---

(1)- لمزيد من الإطلاع: انظر: التحديات الشرق أوسطية الجديدة والوطن العربي. بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت. نشر المركز نفسه. ط: 1/مارس 1994.

ومن الجدير بالذكر أن نضع أمام كل العاملين في الجامعة عدم نسيان أو تناسـي أهـداف الجامعة، ومن أهمها:

- توثيق الصلات بين الدول الأعضاء من جهة، وبينها وبين الدول غير الأعضاء من جهة أخرى.
- حفظ الأمن والاستقرار الأمني في المنطقة العربية، وهذا الهدف يؤكد بطريق غير مباشـر علـى المحافظة على استقلال الدول الأعضاء، والتصّدي لأي عدوان على إحدى الدول العربية.
- تنسيق الخطط السياسية في حدود احترام السيادة الوطنية للدول الأعضاء.

إذن: بعد استعراض ماهية العوائق، وأهمها بصورة عامة، نذكر فيما يأتي أنـواع العوائـق بصورة خاصة فنذكر:

المطلب الثاني: أنواع العوائق التي تواجه الجامعة

العوائق التي تواجه مقررات الجامعة بصورة خاصة عديدة متنوعة منها: الاقتصادية بأنواعهـا ومجالاتها الواسعة وتأثيراتها القوية ومن بينها: النفط العربي وتأثير الدول الثرية على الـدول الفقـيرة وإلى جانبها العوائق السياسية متمثلة في التحديات الدولية تارة، والتحديات الإقليمية تارة أخرى، ثم العوائق القانونية التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأمور لها كبير الأهمية في التنظيم والإدارة والتنفيذ للمقررات أو التوصيات التي تصدر عن مجلس الجامعة في ختام دورة من دوراته العادية أو الاستثنائية.

ويتم البحث في هذا المطلب من خلال ثلاثة فروع هي:

الفرع الأول: العوائق الاقتصادية الأساسية والفرعية وسبل تلافيها

أولاً- العوائق الاقتصادية الأساسية والمتعددة:

1- العوائق الاقتصادية الأساسية:

للعوامل الاقتصادية دور فعال في التوجه العالمي، من أجل تحقيق موازين القوى الاقتصـادية ولذا اتجهت الدول أفرادا ومجموعات على تنمية الاقتصاد، ورفع مستوى المعيشة بـين الأفـراد، ولا يكتمل النمو الاقتصادي إلا بالتعاون الإيجابي بين الدول، سواء عن طريق الاتحادات أو المبـادلات أو الأسواق الاقتصادية المشتركة. وهذا الأمر اهتمت به المنظمات الإقليمية والعالمية.

وجامعة الدول العربية ذات اهتمام كبير بهذه الفعالية الاقتصادية، وطرق التنمية والتعاون بين دول الأعضاء.

جاء في المادة (2) من الميثاق: الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيهـا وتنسيق خططها السياسية، تحقيقا للتعاون بينها، وصيانة لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامـة في شؤون البلاد العربية ومصالحها.

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولـة منـها وأحوالها في الشؤون الآتية:

أ-الشؤون الاقتصادية والمالية، ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة والزراعة والصناعة
ب-شؤون المواصلات، ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.
ج- شؤون الثقافة.
د- شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات، وتنفيذ الأحكام، وتسليم المجرمين.
هـ - الشؤون الاجتماعية.
و- الشؤون الصحّية.

كما جاء في المادة (4) من الميثاق: تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه، وصـياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول المذكورة.

ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدمة ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخـرى، ويحـدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الأعضاء، وقواعد التمثيل.

وجاء في المادة (7) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية المبرمة عام (1950) ما يلي:

ينشأ مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونها عند الضرورة لكي يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق الأغراض المبينة في المادة (6).

وللمجلس المذكور أن يستعين في أعماله بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المشـار إليهـا في المادة الرابعة من ميثاق جامعة الدول العربية.

أما المادة (6) فتنصّ على ما يلي: استكمالا لأغراض هذه المعاهدة وما ترمي إليه من إشـاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية، ورفع مستوى المعيشة فيها تتناول الدول المتعاقـدة علـى النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية، وتسهيل تبادل منتجاتا الوطنيـة الزراعيـة والصناعية، وبوجه عام تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال مـن اتفاقيـات خاصة لتحقيق هذه الأهداف. وفيما يلي تعقيب على المادتين (2، 4).

تعقيب على المادتين (2، 4)

من النظر في المادتين (2، 4) نجد أن الشق الأول من المادة الثانية يتضمن التعبير العـام عـن توثيق الصلات بين الدول الأعضاء في الجامعة. حيث أن هذا التعبير يفيد أن غرض الجامعة هو توثيق الصلات بدون قيد أو حصر في نوع معين من الصلات بين الدول الأعضاء[1].

لذلك وجهت عدة ملاحظات عليها من أهمها ملاحظتان:

الملاحظة الأولى: إن التعاون الذي سيتم بين الدول الأعضاء يتحقق بحسب نظم كل دولـة فتأخذ هذه الدولة بمقتضيات التعاون بينها وبين غيرها من الدول الأعضاء، الأمر الذي يتطلب تنسيق سياسة الدولة بما يتفق وذلك التعاون.

الملاحظة الثانية: تقديم الهدف الثانوي على الهدف الرئيسي (الأعم) فذكر في المادة (6) من معاهدة الدفاع المشترك: «إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية، ورفع مستوى المعيشـة فيها»، بينما أن الأهداف الرئيسية الأخرى التي يتطلبها الميثاق مثل: "حفظ السلم والأمن" لم تـذكر إلا في معاهدة الدفاع المشترك.

وبالإضافة لما سبق فالّنص الآمر بالتعاون بين الدول المشتركة في الجامعة بحسب نظـم كـل دولة منها، يحمل في طّياته مخاطر تعطيل برامج التعاون في المجالات الفنية وخاصة عندما يصطدم ذلك بالقيود التي تفرضها فكرة التمسك بالسّيادة الوطنية بشكل ضيق.

وهذا ما ذكره الدقاق: «أول ملاحظة تضمنتها المادة الثانية، أن هذا التعاون يتم بحسب نظم كل دولة، وهذا يعني أن كل دولة عضو عليها أن تأخذ نفسها بمقتضيات التعاون بينها وبين غيرهـا من أعضاء الجامعة، وتنسيق سياستها بما يتفق وذلك التعاون.

(1)- انظر: الدقاق (محمد سعيد)، المنظمات الدولية العالمية والإقليمية. مؤسسة الثقافة الجامعية. ص: 291.

أما ثاني ملاحظة يمكن إثارتها بخصوص المادة الثانية من الميثاق أنّه قدم الهدف الثانوي أو الهدف الأخص على الهدف الرئيسي، أي الهدف الأعم إذ أنّه جعل «تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية مقصدا رئيسيا أوليا، ولم يفرد لحفظ السلم والأمن مكانته إلا في الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي...»[1].

ويرى فريق من العلماء أن هذا النص يحمل معه مخاطر تعطيل برامج التعاون في المجالات الفنية كلما اصطدم ذلك بالقيود التي يفرضها التمسك بفكرة السيادة الوطنية على نحو ضيق. كذلك فإنّ تحقيق هذه الأهداف ذات الطابع الفني لا يمكن تحقيقها على الوجه الأكمل إلا بموجب اتخاذ قرارات سياسية تبتعد بواسطتها كل دولة عن التزامها المبالغ فيه بحرفية فكرة السيادة على نحو يتيح للجامعة حرية أكثر في العمل على تحقيق هذه الأهداف». ونتيجة لما سبق يمكن القول:

إن الأهداف الاقتصادية في الميثاق لا تتجاوز فكرة تعزيز التعاون بحسب نظم كل دولة وأحوالها، دون أن تشير إلى أسلوب هذا التعاون وأنماطه، أو صيغه أو مراحله أو إنشاء هياكل متميزة لها، وهذا يعني أن الأهداف الاقتصادية غامضة، مما أدى إلى ظهور ردود فعل سلبية، والتي تشكل عوائق تحول دون تنفيذ فكرة التعاون وهذا ما أدى إلى إبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية.

«وأمام هذا الإخفاق من واضعي الميثاق، والمتمثل في غموض الأهداف الاقتصادية، وقد أثار إخفاقها هذا ردود فعل سلبية، مما دعا الحكومات إلى إبرام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية... حيث نصت المادة (6) منها على وجوب إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية، ورفع مستوى المعيشة فيها[2].

ولتحقيق أهداف هذه المادة، أنشئ المجلس الاقتصادي ليتولى مهمة تقديم الاقتراحات للحكومات، ولا يملك هذا المجلس سوى تقديم الاقتراحات دون حق اتخاذ القرارات...»[3].

وتماشيا مع تجربة الأمم المتحدة، فقد أنشئت مجموعة من الوكالات المتخصّصة على غرار الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة. إلاّ أن غياب الصفة القانونية بين الجامعة وهذه

---

(1)- المرجع السابق. ص: 392.

(2)- نص المادة ذكرت سابقا.

(3)- وهذا التقييد للمجلس يعتبر معوقا في مهماته.

الوكالات، وعدم وجود قاعدة موحدة لتكييف علاقتها بها، أدى إلى قيام الازدواجية وتكريسها وبالتالي إلى إرباك العمل الاقتصادي، والتقليل من فعاليته»[1].

2- عوائق اقتصادية أخرى:

وإلى جانب ما ذكر من العوائق التي تضمنتها مواد الميثاق والمعاهدات، تظهر على الواقع معوقات أخرى ذات علاقة بدول الأعضاء نفسها. ومنها:

أولاً: خضوع عدد كبير من الدول الأعضاء في الجامعة لقيود وارتباطات سياسية واقتصادية كان لها أثر كبير في الحد من إرادة الدولة وحريتها في العمل، ولهذا دور سلبي يبدو في التضارب في الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً: الولاء والانتماء في الاقتصاد لدول أخر ليست عربية، ولا صلة لها بالجامعة الدول العربية، وهذا ما يفرز تبعية والتزاما بما تفرضه الدول الأخرى التي تعمل من أجل مصالحها، لا من أجل مصالح الدول التابعة لها.

ثالثا: علاقة العمل في الميدان الاقتصادي بالأمزجة السياسية لحكومات الدول هذه الأمزجة التي تتصف بالانفعال والتقلب تارة، والتوسع والتقييد تارة أخرى.

ولهذا نتائجه السلبية على الإنتاج والتنمية الاقتصادية. «إن الأزمة الحقيقية تكمن في داخل الوطن العربي... في تضارب الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية، وفي تعدد الولاءات والانتماءات وفي انعدام حرية الاختيار... وارتباط ذلك بأمزجة الحكومات العربية، فهي إن شاءت وسعت، وإن شاءت قيدت... وبعض الأمزجة سريعة التقلب والانفعال. لذلك كان من الواجب وضع ضوابط واضحة وصريحة للعمل القومي العربي»[2]. «ويرجع هذا التأثير إلى أن الدول العربية ما زالت تابعة اقتصاديا للاقتصاد العالمي»[3]. ولهذا أثره على نشاط الجامعة وعملها في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي بالتالي إلى اتخاذ وسائل وأساليب وطرائق ومسارات معينة تختلف عن المسار العربي الذي تهدف إليه الجامعة، فيكون ذلك المسار متناقضا مع ما تهدف إليه.

---

(1)- شكري (محمد عزيز)، جامعة الدول العربية. الكويت. ط: 1975/1. ص: 231، 332. وانظر: مراجع أخرى تتحدث عن جامعة الدول العربية. لمؤلفين كثر.

(2)- التازي (محمد)، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1/أبريل 1983. ص: 95.

(3)- حلمي (محمد) وآخرون: الوحدة العربية بين الواقع والأمل. المستقبل العربي. العدد:1979/9. ص: 142.

طبعا، فإن التبعية الاقتصادية لدول الغير تعيق الاقتصاد العربي، سواء كان ذلك من جهة حرية الإرادة والاختيار، أو من جهة التضارب والتنافر بين الدول العربية من جهة أخرى. وكل ذلك له أثر سلبي على التعاون والتضامن والتكامل الاقتصادي، لأن ارتباط دولة بغيرها يفرض على الدولة التابعة أن يرتبط قرارها بنظم الدولة المتبوعة وأحوالها الاقتصادية، وغالبا ما يكون القرار لغير صالح الدولة التابعة فيؤثر على مستقبلها الاقتصادي(1).

رابعاً: انعدام العمل المشترك بين الدول الأعضاء بغية إيجاد عمل اقتصادي مشترك، وهذا ما جعل المساعدات التي تقدم إلى الدول الضعيفة، قليلة تكاد لا تغطي أقل جزء من المساحة التي يحتاجها العمل في الدولة الضعيفة. مع العلم أن التعاون بين الدول الأعضاء ضرورة لازمة ذكرها الميثاق.

خامساً: أن تكون التنمية هدفاً للنهوض بالإنسانية اجتماعياً وفكرياً وخلقياً، فتكون بحق تنمية شاملة، منطلقة من ذاتية الشعب العربي، وفي الوقت نفسه لا بد من المحافظة على الأصالة والسيادة عند التقدم والتحضر، فإن لم تهدف الجامعة إلى ذلك كانت التنمية ضعيفة لم تؤد دورها المنوط بها للنهوض بالإنسان العربي.

سادساً: سيطرة الدول الاستعمارية على ثروات وخيرات الوطن العربي، بحيث لم تحقق تلك الدول ما تتطلبه التنمية في الدول العربية، لأن الدول الكبيرة التي تستغل الثروات العربية، تعيد ما تستغله لمصالحها لا لمصلحة التنمية العربية(2).

سابعاً: عدم وجود هيئات اقتصادية عربية تمارس العمل الاقتصادي الجماعي، وذلك لانعدام العمل المشترك بين الدول الأعضاء، فالأمر يتطلب على الأقل وجود مجلس اقتصادي واجتماعي يكون مسؤولاً عن بيان ورسم السياسات الاقتصادية، ومتابعة تنفيذها، ومن ثم الربط بين اقتصاديات الدول الأعضاء.

وقد يقال إن مثل هذه الهيئات والمجالس المتخصصة موجودة، فقد ذكرت في الميثاق أو المعاهدات، ولكنها لا تمارس العمل الاقتصادي الجماعي، وليس فيها ما يشير إلى التصور الشمولي والتكاملي للعمل العربي المشترك.

---

(1)- لمزيد من الإطلاع. انظر: المرجع السابق.

(2)- لذلك ينبغي أن يضاف على الميثاق عند تعديله ضرورة التحرر الاقتصادي من الولاء والتبعية للغير.

ولا وجود لهيكل تنظيمي يبين الصلاحيات والاختصاصات حتى لا تتضارب الآراء فيما بينها، فإن التضارب بين الدول الناجم عن العمل الفردي يسبب هدراً في الجهود والموارد إلى درجة تربك العمل الاقتصادي، وتقلل من فاعليته.

وتخطياً لهذه النتائج السلبية أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي[1]:

أنشئ في عام 1950 تنفيذاً لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، مهمته تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية وما يتصل بها، مما نصّ عليه ميثاق جامعة الدول العربية، أو هذه الاتفاقية.

وقام عدد من الباحثين[2] بدراسات حول مهمة المجلس من خلال أعماله ومحاضر اجتماعاته جاءت بنتائج من أهمها:

1- لا تبدي الحكومات العربية -بشكل عام- حماسا حقيقيا أو فعالا تجاه قضايا ومشروعات العمل العربي المشترك.

2- تمسّك الوفود بعدم المساس بمبدأ سيادة الدولة وقوانينها الداخلية بأي شكل من الأشكال، أو تمس مشروعات الدولة وخططها وبرامجها[3].

وسنذكر فيما يأتي نشاطات المجلس، وماذا حقق من إنجازات.

وبالرجوع إلى الدراسات العلمية في هذا الموضوع، رأي الباحث الاعتماد على ما جاء به: "أحمد فارس عبد المنعم" في دراسته التاريخية السياسية لجامعة الدول العربية ما بين الأعوام 1945-1985م[4].

---

(1)- تمت الإشارة إليه في الفرع الثاني من المطلب الثالث المبحث الأول من الفصل الأول من هذا البحث. "ثانياً: المجلس الاقتصادي والاجتماعي". ص: 31.

(2)- انظر: الدراسة التي قام بها "مطر(جميل)"، التي أجريت على محاضر اجتماعات المجلس من الدورة: 19 إلى الدورة 25 من ديسمبر 1973 إلى سبتمبر 1978."الجامعة العربية والنظام الإقليمي العربي وتحديات الثمانينات" في جامعة الدول العربية - الواقع والطموح-. ص: 902.

(3)- وهذا وإن دل على شيء، فإنّه يبرهن على فقدان التعاون الاقتصادي، وخلو المجلس من مخططات التنمية والإنتاج المشترك من أجل التكامل الاقتصادي.

(4)- عبد المنعم (أحمد فارس)، المرجع السابق. ص: 83-89.

1- جوانب ãlƱql:

- Ź إبرام اتفاقيتين عام 1953 هما: اتفاقية تسهيل التبادل التجاري، وتنظـيم تجـارة الترانزيـت واتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية، وانتقال رؤوâ الأموال.
- في 25 جانفي 1956م أقر مجلس الجامعة اتفاقية بشأن اتخاذ جدول موحد للتعرفة الجمركية، كما أقر الـلس الاقتصادي عقد تأسيس شركة البوتاâ العربية المساهمة المحدودة.
- وفي جوان 1957 أقر الـلس اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية.

في عقد الستينات:

- Ź إبرام 13 اتفاقية في مجال تنظيم العلاقات الاقتصادية العربية، من أجل مزيـد مـن التعـاون والتكامل، ومن هذه الاتفاقيات:

┌ اتفاقية تنسيق السياسة النفطية، وافق عليها الـلس الاقتصادي في 13 مارâ 1960.

┌ اتفاقيتا: إنشاء الشركة العربية للملاحة البحرية والشركة العربية لناقلات النفٹ، وافـق عليهمـا الـلس الاقتصادي في 17 ديسمبر 1963.

┌ الميثاق العربي للعمل. وافق عليه مجلس الجامعة في 21 مارâ 1965.

┌ اتفاقية التعاون العربي في استخدام الطاقة الذّرية في الأغراض السلمية، وافق عليها مجلس الجامعـة في التاريخ الآنف الذكر. وكذا اتفاقية الطيران المدني للدول العربية.

وفي عقد السبعينات:

شهدت الجامعة العربية تناميًا ملحوظًا في المؤسسات العربية المشتركة، وتزايدًا في الاهتمـام بالتعاون الاقتصادي، ولاسيما في الحقل المالي. ومن هذه المؤسسات:

- المنظمة العربية للتنمية الزراعية في 11 مارâ 1972.
- الأكاديمية العربية للنقل البحري في إفريقية مارâ 1975.
- المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية جويلية 1978.
- صندوق النقد العربي. فيفري 1977.
- المنظمة العربية للسياحة سبتمبر 1978.

كما تمت المصادقة على مجموعة من الاتفاقيات والقرارات والتوصيات التي تتعلق باستثمار الأموال العربية، للإسهام في التنمية العربية المشتركة، وتعزيز التكامل الاقتصادي، ومن ذلك إقرار مشروع اتفاقية المؤسسة العربية لضمان الاستثمار. في 16 فيفري 1970.

ولتحقيق الغاية نفسها أقر مجلس الوحدة الاقتصادية أربع اتفاقيات لتحقيق الغاية نفسها، ومنها:

* اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية في 28 أوت 1970.

* واتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب في عام 1973.

* واتفاقية تجنب الازدواج الضريبي في عام 1973.

* واتفاقية تسوية نزاعات الاستثمار بين الأقطار العربية المضيفة للاستثمارات العربية، وبين مواطني الأقطار العربية الأخرى في عام 1974.

ومن الجدير بالذكر أن مجلس الجامعة: قرر عام 1974 إنشاء لجنة التنسيق بين الجامعة والأجهزة العاملة في نطاقها، والمنظمات العربية.

وتشكيل لجنة من كبار الخبراء العرب في 1975/10/21 لبحث أوضاع هذه المنظمات وكيفية مساهمتها في العمل العربي المشترك.

توصلت هذه اللجنة إلى أنّ: «**النظام الحالي الذي تسير عليه المنظمات لا يحقق الحد الأدنى المطلوب من العمل المشترك لسببين**».

أولهما: عدم وجود هيئة رئيسية مركزية ترسم السياسة العامة، وتخطط للعمل المشترك في المجالين، الاقتصادي والاجتماعي، وتحديد أهدافه وأولوياته وآلائه.

ثانيهما: كثرة المنظمات المتخصّصة، التي أنشئت بموجب اتفاقيات مستقلة ومنعزلة، ودون ترابط أو تخطيط مما تحدثه من تداخل وازدواج بين أعمالها بسبب غياب التنسيق.

ولكي تخرج القرارات والاتفاقيات والتوصيات إلى حيز التطبيق والتنفيذ لا بد من تعديل مواد من معاهدة الدفاع المشترك، والانطلاق من نظرة جديدة للمجلس الاقتصادي، ليتولى رسم السياسة العامة للتعاون الاقتصادي العربي. ومهمة التنسيق بين المؤسسات القائمة، وتقويم عملها ومتابعة تنفيذ توجيهاته إليها... إلى غير ذلك بغية الوصول إلى أهداف واقعية عملية لا نظرية.

وفي بدء عقد الثمانينات:

تم انعقاد أول مؤتمر قمة عربي كرّست لمعالجة القضايا الاقتصادية، ولأول مرة يتم الترابط بين الجانبين الاقتصادي والسياسي لوضع المصالح الاقتصادية في خدمة القضايا القومية، بدليل المقولة الآتية[1]: «في بدء عقد الثمانينات، سجلت مسيرة العمل العربي المشترك تحولا نوعيا مهما وذلك بانعقاد أول مؤتمر قمة عربي كرست لمعالجة القضايا الاقتصادية، مما يعكس ارتفاع مستوى التعامل معها إلى مستوى القمة بدلا من تركها للفنيين والخبراء. ولأول مرة تم ترابط الجانبين الاقتصادي والسياسي، وتلاحم الأمن القومي بالانتماء الاقتصادي، ولأول مرة تؤكد القيادات السياسية العليا أهمية مبدأ التخطيط القومي كأسلوب لتوجيه وتنظيم وتطوير العمل العربي المشترك ضمن تصور دولي تنموي مترابط ومتكامل...

وقد أقرت القمة العربية عام 1980 الوثيقتين الرئيسيتين المتعلقتين باستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، وميثاق العمل القومي الاقتصادي، ومشروع عقد التنمية العربية المشتركة، والاتفاقية الموحدة للاستثمار».

ثم يتحدث عن جانب القصور فيقول: «على الرغم من الجهود الجماعية الكبيرة، فإنّ ما تحقق في الميدان الاقتصادي لا يصل في أفضل حالاته إلى مرحلة التعاون الاقتصادي الجاد والحقيقي. فالعلاقات الاقتصادية العربية ما زالت ثانوية الأهمية، أفقية الاتجاه بالقياس إلى مجمل العلاقات الاقتصادية من الخارج... إن تواضع النتائج، وبطء الخطى، وتعثرها في الميدان الاقتصادي الجماعي يكاد يكون السمة المميزة لجهود جميع مؤسسات العمل المشترك...» [2].

ومن أهم العوائق الاقتصادية التي فرضت نفسها على الواقع العربي: النفط العربي الذي نشير إلى الحالة التي هو فيها أنعمة أم نقمة؟

---

(1)- زلزلة (عبد المحسن)، الأمين العام المساعد للجامعة للشؤون الاقتصادية. انظر: المرجع السابق. ص: 88.

(2)- المرجع نفسه. ص: 89.

ثانياً: النفط العربي أهو نعمة أم نقمة؟

إن وجود النفط في أي دولة نعمة كبيرة على تلك البلد، إلاّ أنّه أصبح في كثير من الدول العربية أشبه ما يكون بقطعة نقود، يتميز أحد وجهيها بالنعمة، والوجه الآخر بالنقمة[1].

وقد يستغرب البعض هذا القول لأن النفط مصدر كبير من مصادر الطاقة والاقتصاد الوطني. هذا صحيح، ولكن الذي حدث لعدد من الدول العربية النفطية –وخاصة دول الخليج- أن النفط أدى إلى النزعة القوية نحو الاستيراد والاستهلاك على حساب الإنتاج المحلي. فهو وإن ساعد على تقوية الثروة القومية لكنه أفضى ببعض الدول التي أثريت أن يبذر في هذه الثروة لحساب حكامها ولا توجهها نحو التنمية الاقتصادية إلا نادرا وأخيرا.

وإلى جانب ذلك أصبحت الثروة النفطية أداة فعالة لإطفاء جذوة الثورة التي ترنو إليها شعوب عربية للتحرر من الظلم والبؤس والتخلف والحاجة والحرمان.

إنها أخمدت -كما- ثورة شعوب على الاستعمار، فإنها لم تعد تنظر إلى الدول الغربية على أنها مستغلة قاهرة: عدوة إمبريالية، بل أصبحت تنظر إليها على أنها زبون يتسوق الإنتاج النفطي لدعم التجارة الرابحة، وإذا كانت "إسرائيل" مرتبطة بالغرب (الزبون) ارتباطا عضويا، فإن ما يطرح من شعارات معها، يغدو كحليف يفرض شروطه التي تأتيه بالمنافع الذاتية والأنانيات العدائية، وأصبح التحدي الإسرائيلي تحدي حدود لا تحدي وجود.

وفي الوقت نفسه فإن سيطرة ذلك الزبون على مصادر الثروة النفطية جعلته يتحكم في التوجهات السياسية لتلك البلدان النفطية مستخدما –الزبون- كل وسائل السيطرة والهيمنة، والتفريق بين البلدان العربية، أو حتى بين الدول العربية المصدّرة للنفط، مثيرة العداوة والبغضاء فيما بينها مستخدمة –كذلك- وسائل التخويف من قوة الدول المجاورة، أو من خطر العمالة العربية، أو من خطر التيارات الدينية في الوطن العربي.

كما أنها تستخدم قوات عسكرية بحجة الحماية على المصالح: في الوقت الذي تغرق دول النفط بالأسلحة، والخبرات الفنية والعسكرية، بحيلة ودهاء لتمرير المصالح الغربية والإسرائيلية حتى

---

(1)- انظر: قول أحمد (محمد سيد) في كتاب: جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1/أبريل 1983. ص: 108. ومطر (جميل) وهلال (علي)، النظام الإقليمي العربي. مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 5/سبتمبر 1986. ص: 38.

تضعف الاقتصاد الوطني كما حدث في حرب الخليج.

ومن أجل ذلك عمدت الدول الغربية إلى عزل دول الخليج العربي عن الدول العربية حتى تستأثر بالسياسة التي تريدها من أجل مصالحها الخاصة، ولقد استطاعت أن تنسلخ دول خليجية من غيرها من الدول العربية والنظام العربي، فعملت على تشجيع تيارات خليجية للتعبير عن الذات الخليجية، وإشاعة ما يسمى بـ: ثقافة خليجية، اقتصاد خليجي، أمن خليجي.

ولم تقتصر الدول الغربية وفي مقدمتها أمريكا على إثارة الفرقة والعداء والبغضاء وإنما أشعلت فتيل الحرب بين الدول كما حدث في الحرب العراقية الإيرانية ثم حرب الخليج المدمرة للعرب جميعا.

أليس هذا نقمة على العرب لا نعمة؟! لأن هذا التيار الجارف من الاستغلال والهيمنة له أكبر الأثر في فشل المسيرة الاقتصادية العربية -المزعومة- على طريق التكامل الاقتصادي الذي نادت به قمة عمان. وبالإضافة إلى كل ذلك إنها التبعية التي أودت باقتصاد دول نفطية إلى الهاوية، بإلجائها إلى الاقتراض من البنك الدولي أو صندوق النقد العالمي، فأنهت من آلام الفوائد والخسارة.

ولهذه الحالة أثرها على توجهات هذه الدول في تفاعلاتها مع دول الجامعة عند عقد المؤتمرات، وإصدار القرارات... أجل، فإنها من ضمن المعوقات أمام مهام الجامعة.

ثالثا: تأثير الدول الثرية على الفقيرة:

تعيش بلدان عربية حالة تخلف شديد في الحالة الاقتصادية، فالثراء في الوطن العربي يرتبط بأحد المناطق كمنطقة الخليج، بينما انتشر الفقر في مناطق متعددة كأطراف الوطن العربي مثل موريتانيا وشطري اليمن والصومال...

أما الدول الغنية فقد استغلت ثراءها وغناها في تمويل السياسات التنموية لبعض البلدان العربية، ولكن هذا التمويل لم يقصد به العون والمساعدة لوجه الله تعالى، وإنما لأغراض خاصة تتعلق بالسياسات الخارجية، بحيث تصبح الدول التي تتلقى المساعدة تسير في رحى وقطب الدولة الغنية ذات الولاء والانتماء للدول الغربية.

ومن جهة أخرى، تمكنت الدول الغنية بفضل ثرواتها من الهيمنة على معظم الثروة النقدية العربية، وبذلك استطاعت أن تسيطر على الدول الفقيرة، وتكسبها لصفها ولجانبها في التصويت على المقررات والتوصيات في اجتماع ولقاء رؤساء الدول الأعضاء أو مندوبيها، وبذلك اكتسبت الرأي

العام لتنسلخ تدريجيا بقضاياها عن النظام العربي. كل ذلك كان من المعوقات الاقتصادية التي كان لها أكبر الأثر على تعويق الجامعة العربية عن مهامها وتحقيق أهدافها التي أنشئت الجامعة من أجلها[1].

من كل ما سبق نخلص إلى أن النظام العربي يتمتع بصفات خاصة به، وفي مقدمتها القومية والتماسك اللغوي والثقافي، والاجتماعي، وقد تتوافر بعض هذه الصفات في بعض نظم إقليمية بدرجات متفاوتة، ولكنها لا ترقى إلى الدرجة التي وصل إليها النظام العربي. وإذا كانت أوربة قد خطت خطوات كبيرة على طريق التكامل الاقتصادي، ولكن الفكرة الأوربية لم تصل إلى ما وصلت إليه الفكرة العربية في الوعي الجماعي للشعوب العربية في إدراكها لذاتها. لذا لا بد من تخطيط وتنظيم للعمل التعاوني العربي في وحدة متكاملة على طريق التنمية والتقدم، لأن دور الجامعة لم يتحقق كما هو مبين في الميثاق وبنود معاهدة الدفاع. وهذا ما يلاحظ من خلال النقاط الآتية:

1. لم تؤثر الجامعة لا من قريب ولا من بعيد في تطور الاقتصادات العربية في السنوات الماضية «فهي لم تؤثر في أهم تطور اقتصادي بيئي عند العرب، أي انتقال العمالة في بلدان فقيرة إلى أخرى ثرية فهي لم تسهل هذه العملية، ولم تؤسس لها، ولم تضع ضوابط لحماية العمالة المنتقلة، ولا ضمانات لحفاظها على مكاسبها المادية في بلدان الاغتراب.

2. ولم تنجح الجامعة يوما في عملية تأسيس تبادل حر للسلع، ولم تنجح حتى في تصديق الاتفاقات التي رفضها البعض، ووقعها البعض ثم لم يصدق عليها، ووقعها البعض وصدّق عليها ولكنه لم ينفذها»[2].

3. وفي عودة مقر الجامعة إلى القاهرة التي أبرمت صلحا مع إسرائيل، بحيث لم يتبين عندئذ ذلك التناقض الذي حدث بين وجود الجامعة، وبين التفرد بالصلح، فحدثت اعتبارات تدعو إلى التعمية على هذا التناقض الصارخ، الأمر الذي فتح الطريق أمام عجز الجامعة عن تحقيق دورها في التكامل الاقتصادي، والاكتفاء الذاتي العربي.

---

(1)- انظر: التحديات "الشرق أوسطية" الجديدة والوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت، لبنان. ط: 1/مارس 1994. ص: 8.

(2)- سلامة (غسان)، التحديات الشرق أوسطية الجديدة والوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت. ط: 1/مارس 1994. ص: 50، 51.

رابعاً- سبل مواجهة هذه العوائق:

ولتجاوز هذه العوائق التي تتعلق بالتعاون والأهداف الاقتصادية، على المشرع أن يضع ملحقا بهذه المواد يتضمن الآتي:

- بيان صيغ هذا التعاون، والخطط القائمة على الدراسات العلمية من أجل تعاون اقتصادي فعّال على ضوء مناهج شاملة للعمل المنتج.
- شرح الأسلوب والطرائق الواجب إتباعها عند تطبيق الصيغ المدوّنة والخطط المدروسة بما يتلاءم ونظريات الاقتصاد المعمول بها في الدول المتقدمة.
- التوصية بتشكيل هياكل ومؤسسات اقتصادية ترعى هذا التعاون، وفي الوقت نفسه تسهر على استمراريته ونجاحه.
- تقسيم الخطط المقترحة عند التنفيذ على مراحل محددة بـ (5 أو 10) سنوات مع بيان الكيفية العملية لإخراج الخطة من حيز النظرية إلى الواقع والميدان الفعلي للتعاون.
- عرض المناهج والخطط والمراحل العملية على علماء مختصين من أجل التقويم العلمي.

عندئذ ينبعث التعاون حيا قابلا لتحقيق الأهداف التي أشارت إليها المادتان: (6 و7) من معاهدة الدفاع المشترك.

وهذه الأهداف ترتبط ارتباطا وثيقا بالمقررات السياسية من جهة، ورفع مستوى المعيشة للمواطنين، والقدرة الشرائية المتوفرة لهم بيسر وسهولة، من جهة أخرى.

ولهذا لا بدّ من استثمار الموارد الطبيعية بالتنقيب عن المعادن واستخراجها من باطن الأرض واستغلالها لخير ومصلحة الأمة جميعا. واستغلال المصادر المائية في الزراعة والصناعة والاستعمال الشخصي الذي يكفي كل مواطن، وإيجاد فرص العمل للقادرين عليه ولطالبيه، وعلمنة الزراعة وتحديثها، وتطوير الصناعة وتقنيتها حتى تغدو التنمية المطلب الأساسي لكل عوامل الاقتصاد، وبذلك ترتفع نسبة الإنتاج الاقتصادي، ويتحقق التكافل الاجتماعي، فتصل الدول العربية إلى اكتفاء ذاتي يحقق لها التخلص من التبعية الاقتصادية لدول الغير.

ولا بد من الإشارة إلى أن الاكتفاء الذاتي لا يتحقق على صعيد الواقـع إلا إذا تمّ التبـادل الاقتصادي بين دول الأعضاء، وهذا التبادل لكي يكون مفيدا، ينبغي أن تشرّع له القوانين والـنظم التي تسهل عملية التبادل، وفي مقدمة ذلك إزالة كل العوائق التي تقف سدا منيعا دون ذلك، فلهـذا يتم تسهيل المواصلات، والنقل، والنقد، وإزالة الحواجز الجمركية.

وهذا الأمر يتطلب إبرام معاهدات واتفاقيات بين الدول الأعضاء لا تقتصر علـى الشـؤون الاقتصادية وحدها، وإنّما تعمّ الشؤون الأخرى التي ذكرتها المادة (2) من الميثاق لارتباطها ببعضـها بحيث تشكل هيكلا واحدا له أجهزة تقوم باختصاصات ووظائف وأعمال ترفد غيرها لتصبّ في هذا الهيكل الموحّد. واستغلال لهذه العلاقات الاقتصادية بات على الحكومات السّـهر علـى النشـاط الاقتصادي بمختلف وجوهه وأشكاله، وتأسيس سوق عربية مشتركة، تبرز فيها الـدول منتجاتـها لتستفيد منها دول أخرى.

إذن: لا بد أن يتضمن الميثاق تعقيبات لتلك المواد (2، 4) من الميثاق (6، 7) مـن معاهـدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ما يشير إلى ما سبق من القول الذي يتلخص بـ:

- الإشارة إلى هدف التكامل الاقتصادي، والاكتفاء الذاتي بين الأعضاء.
- الإشارة إلى التحرر الاقتصادي، والتخلص من التبعية لدول الغير إلا في الحالات الـتي يقتضـيها النشاط الاقتصادي، والتقدم في التنمية والإنتاج.
- الإشارة إلى تقديم المساعدات للدول الضعيفة في الاقتصاد ماديا وعلميا، سواء بـالقروض غـير الربوية، أو المعونات المالية والعلمية، لاستغلال أكبر قدر ممكن من الاستثمار في ذلك البلد الفقير الذي حالت دون استثمار إمكانياته الضائقات المالية أو العلمية والتكنولوجية.

وبعد هذه الجولة في ميدان العوائق الاقتصادية، ننتقل لبحث العوائق السياسية في الفرع الموالي

الفرع الثاني: العوائق السياسية (التحديات الدولية والإقليمية)

من العوائق ذات الآثار السلبية الشديدة ما يقف أمام الجامعة كسد منيع حالت دون تحقيق أهداف الجامعة ومقرراتا، وكذا ما تتخذه من توصيات في صالح الجامعة والدول الأعضاء فيها وهذه العوائق نبحثها في محورين اثنين:

المحور الأول: التحديات الدولية.

المحور الثاني: التحديات الإقليمية.

المحور الأول: التحديات الدولية

تتبلور هذه التحديات وتظهر من خلال البنود الآتية:

البند الأول: محاولات الهيمنة والأطماع في الثروات العربية.

البند الثاني: قيام الدول الأجنبية ببث التفرقة بين الدول العربية.

البند الثالث: التحديات العدوانية.

البند الأول- محاولات الهيمنة والأطماع الأجنبية في ثروات الوطن العربي، وفي مقدمة ذلك النفط... ومن أجل الأطماع بسطت الدول الأجنبية نفوذها محاولة التأثير على مجريات الدولة من الناحية السياسية، سواء كان ذلك في الأمور الداخلية للدولة، أو في علاقاتا مع الدول الإقليمية وذات الجوار، حيث نتج عن هذه الحالة نتائج سلبية من أهمها:

أ- عدم توفر الإرادة السياسية لدى حكومات الدول العربية، لدفع التعاون إلى أبعد مما هو عليه حاليا، وإذا قلنا أن الأمور إن لم تبق على حالها، فإنا ستتمخض عن سلبيات لا تقتصر في تأثيرها على النظام الداخلي للدولة، وإنا يمتد ليصل إلى مستوى القرار الصادر عن جامعة الدول العربية بسبب معوقات تحول دون التقدم إلى الأمام[1].

ب- عجز الجامعة عن إيجاد سياسات مشتركة بين دول الأعضاء في الجامعة، بدليل أن الجامعة لم تتمكن من اتخاذ موقف عربي موحد إلا نادرا، وأن السياسات الخارجية لدول الأعضاء لم تكن واحدة موحدة، بل متنوعة متفرقة ذات اتجاهات... -إن لم نقل أنا متضاربة- مختلفة.

(1)- انظر: محمد (أحمد أبو الوفا)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية. دار النهضة العربية.ط:1985/1986.ص:641،642.

ج- قيام بعض دول الأعضاء باتفاقيات دولية من تلقاء نفسها دون الرجـوع إلى الجامعـة ودون استشارتها، حتى أن من الاتفاقيات ما تخالف المبادئ الأساسية للجامعة، والأهداف والاتفاقيات التي صدر بموجبها مقررات معينة، كما هو الحال في إقامة علاقـات صـلح وتبـادل دبلوماسـي واقتصادي مع دولة إسرائيل.

د- عدم تمكن الجامعة من قمع العدوان الذي وقع على عدد من الدول الأعضاء في الجامعـة وخير مثال نسوقه في هذا الميدان "العدوان الثلاثي على مصر"، رغم أن مهمة الدفاع عـن الـدول الأعضاء من الأمور الأساسية والوظائف المنوطة بالجامعة.

هـ- عدم وجود نصوص واضحة في النظام الداخلي للجامعة، أو في ميثاقها، تحكم الجامعة وتسيرها لما فيه تحقيق الأهداف المسطّرة، ومن جهة أخرى ضعف الوسائل التي تحوز عليها الجامعـة بحيث تتمكن من تنفيذ مقررات معينة، أو وظيفة من الوظائف الرئيسية للجامعة كما ذكرنا في البند السابق (د).

و- طرأت تغيرات جديدة في المسار الدولي، ولذا لا بد من وجود تلاؤم يتناسب ومصـالح الطرفين من غير إجحاف ولا تعسّف، بل بقي الحال على ما كان عليه، وكأن الدول العربية في غفلة من أمرها، بحيث وقفت من تلك التغييرات موقف المتفرج، وكأنه لا وجود لجامعة الدول العربية.

البند الثاني- قيام الدول الأجنبية ببث التفرقة بين الدول العربية، وإشعال نار الفتنة العمياء بسبب التدخل في شؤون تلك البلاد الداخلية على أساس ديـني أو عرقـي أو عنصـري أو طائفي، حتى أن عددا من الدول العربية في داخل الجامعة لها وجهات نظر مختلفة وآراء متباينـة قـد تصل أحيانا إلى حد التضارب والتناقض فيما بينها، كما هو الحال بين الكويت ومن يقف إلى جانبها من دول الخليج، وبين العراق ومن يؤيدها من الدول العربية الأخرى، «زيادة على ذلك لا يمكن أن ننكر دور مخططات القوى الأجنبية في ضرب التضامن العربي، وتفتيت الصف العربي، وعلى سـبيل المثال يسيء بلد عربي معاملة رعايا بلد عربي آخر، مما يؤدي إلى تنافر واختلاف بين هذين البلدين... ولهذا التأثير أثار سلبية على نشاط وعمل الجامعة العربية، باعتبارها جسر للوصول إلى الوحدة العربية الشاملة، وهذا التأثير يكمن أساسا في ميثاق الجامعة العربية وبروتوكول الإسكندرية الذي لا يتحدث عن شيء يسمى الأمة العربية، ولا عن شيء يسمى الوطن العربي أو القومية العربية، وإنما يتحـدث عن شيء يسمى البلاد العربية، ولذا فإن كلمة الأمة العربية أو القومية العربية ظلت حتى وقت قريب

لا تطرح، ولا تستخدم إلا بتحفظ داخل اجتماعات الجامعة العربية»[1]. ولذلك فإن الدول الكبرى توجد صعوبات للحيلولة من تنفيذ المقررات.

البند الثالث- التحديات العدوانية: إن وجود دولة إسرائيل في قلب الوطن العربي أقلق هذه البلاد، فكانت الغاية من قيام جامعة الدول العربية، بناء وتجميع الجهود من أجـل مصـير مشـترك يقتضي هذا المصير القيام بعمل مشترك في مختلف المجالات الثقافية والاجتماعية والسياسية.

والأمة العربية تواجه مخاطر محققة تهددها في كل وقت وحين، فلا بد مـن مواجهـة هـذه المخاطر، ومعرفتها ماديا وعسكريا وسياسيا، وحG العدوان على الصعيد الإعلامي إزاء العرب.

ونتيجة لما سبق يمكن القول بأن ميثاق الجامعة لم يحدد مفهوم العدوان، وإنما ترك ذلك لسلطة مجلس الجامعة التقديرية، كما أنه لم يحدد التدابير التي يمكن أن تتخذ لقمع العدوان، ولم يوجد الأداة المنفذة لها[2].

وبالإضافة لما سبق:«فإن مجلس الجامعة لا يتدخل إلا إذا لجأت إليه الدول التي وقـع عليهـا العدوان أو ممثلها إذا عجزت الحكومة عن الاتصال بالمجلس أو أي دولة أخرى عضـو بالجامعـة إذا عجز هذا الممثل هو الآخر عن الاتصال بسبب ظروف العدوان.

ولا يخفى أن قرار قاعدة الإجماع في هذا الصدد يعطي لكل دولة حـق الاعتـراض علـى القرارات التي يتوصل إليها مجلس الجامعة بشأن ردّ الاعتداء الذي يقع على دولة أخرى عضو.

وتسري أيضا قاعدة الإجماع على القرار الخاص بتقدير نوع القضية التي تـدرâ. ومـا إذا كانت عدوانا أم لا، فإذا حدϘ خلاف بخصوص ذلك فإن القضية لا تناقش أصلا، وهكـذا فـإن النظام الذي وضعه ميثاق الجامعة لقمع العدوان يعد نظاما اختياريا وليس نظامـا إجباريـا، أي لا تستخدمه الجامعة إلا في حالة موافقة الدولة التي وقع عليها العدوان، وهو أيضا نظام عـام ولـيس محددا... ولا يحدد مفهوم العدوان ولا التدابير اللازمة لقمعه ورد المعتدي، وهو أخيرا نظام مشروط أي لا ينطبق إلا بشرط إجماع الدول الأعضاء بالجامعة العربية على استخدامه أساسا، فإن اعتـراض دولة واحدة يعطل تنفيذه.

---

(1)- مراد (محمد حلمي) وآخرون، ندوة المستقبل العربي. "الوحدة العربية بين الواقع والأمل"، المستقبل العربي. العدد: 1979/9. ص: 141، 142.

(2)- انظر: جامعة الدول العربية (الواقع الطموح)، مرجع سابق، ص: 82.

وجدير بالذكر أن مفهوم العدوان عدل نتيجة توقيع معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي في عام 1950، حيث يكون التصويت بأغلبيـة الثلـثين، وتكـون القـرارات ملزمـة للجميع»[1]. ومن أخطر التحديات الراهنة الجاثمة على صدر الأمة العربية، الوجود الإسرائيلي ونظام الشرق أوسطي.

أولاً- وجود إسرائيل:

إن زرع دولة إسرائيل تمخّض عنه تحديات واجهت العرب، وجعلتهم في مواقف مختلف من هذه القضية، كما أن الدول الكبرى بدأت تخطط وتنفذ لنظام الشرق أوسطي ليكون قضـية مـن القضايا ذات الاهتمام الكبير لهذه الدول والعلاقة معها، والتفاعل المشترك عندئذ في مشكلة سـلام المنطقة[2]. وطرح قضية النظام العربي، والنظام الشرق أوسطي.

ولقد ظهر إثر ذلك ما يلي:

- التوقيع على الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي في 13 سبتمبر 1993 طرح قضية النظـام العـربي والنظام الشرق أوسطي مجددا، بشكل ملح وجاد.
- توقيع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل في مارس 1999،وبذلك أصبحت إسرائيل طرفا في علاقة أكيدة بدولة مصر التي تعتبر القائدة للدول العربية، بحيث غدت صاحبة الدور القائد في التفاعلات العربية، إلا أن الرفض العربي لما حدث، توقف الإطار الشرق أوسطي الجديد عن حدود معينة.
- على أعقاب الحرب العراقية - الإيرانية، بدأ الرفض العربي بالذوبان، بدليل مـا تم اتخـاذه مـن قرارات في قمة عمّان نوفمبر 1987، واستئناف العلاقات الدبلوماسية بين مصر والـدول العربيـة باعتبار أن ما أقدمت عليه مصر، يعتبر من صميم حقوق السيادة الخاصة بها، وعـادت العلاقـات العربية مع مصر كما كانت، ورفع تعليق عضوية مصر في الجامعة العربية.

ثانياً- النظام الشرق أوسطي:

يعتبر ما بين قمة عمّان 1987 وقمة بغداد 1990 بدء إشعال شمعة الشرق أوسطية الجديـدة التي بدأ وجودها بوضوح، وإن لم يكن على نحو ضعيف، غير أنّه مع حرب الخليج اعتبارا مـن أوت

---

(1)- المرجع السابق.

2-أحمد(أحمد يوسف)،العرب وتحديات النظام الشرق أوسطي.بيروت.مركز دراسات الوحدة العربية.ط:1/مارس1994.ص:17

1990 فقد الجسد العربي من مناعته، وتسارعت الأحداث في طريقها إلى عملية التسوية السلمية للصراع مع إسرائيل، كما في الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي 1993، الذي يعتبر الركن الأساسي في استمرارية تبلور البعد الشرق أوسطي في المنطقة.

ونتيجة لذلك انهار النظام العربي من جراء أزمة الخليج، والحرب الدائرة بين العراق والدول الكبرى التي انضوى تحت لوائها عدد لا بأس به من الدول العربية والخليج العربي، حيث راجت مقولات تنكر وجود نظام عربي أصلا. وهذا ما لوّح إلى ظهور الصراعات العربية- العربية من حين لآخر، بفعل الدول الكبرى التي تثير نار الفتنة، وترك صرح النظام العربي الذي كان موجودا فعلا على نحو ضيق، قبولا من تدعيمه وتقويته لتحقيق المصالح العربية على نحو أفضل مما هو عليه فإن الغرب رفض هذا النظام العربي، بحجة أنه غير موجود، لتفرض على المنطقة نظام الشرق أوسطي الذي تريده.

وعلى إثر الاتفاق الفلسطيني- الإسرائيلي، وعلاقة النظام الشرق أوسطي بعملية السلام، بات الحديث عن النظام الشرق أوسطي حقيقة واقعة، وعن السلام كذلك الذي سيتولد عنه مظاهر جديدة من أهمها زوال العداءات التاريخية، وانعقاد المجالس والاجتماعات الفلسطينية الإسرائيلية بشكل مستمر التي تتجاوز الرابطة العربية، وما يتخذ من قرارات داخل الجامعة نظرا لتعدد المتغيرات التي حدثت وتحدث فيما بعد، بناء على سوابق الماضي، وشواهد الحاضر، فبالنسبة للماضي حرب وهزيمة 1967 وحرب 1973، وبالنسبة للحاضر وما قبله بقليل، زيارة السادات إلى القدس في 1977، مع ظهور رفض شديد لما حدث من قبل القيادة المصرية، الأمر الذي دعا إلى تشكيل جبهة الصمود والتصدي جوابا على استراتيجية السادات، ولكن هذه الجبهة منيت بالذوبان على نار الخلافات والصراعات العربية - العربية.

ولكن رياح الأمور تسير على عكس ما تشتهيه السفن، فقد حدث قبول الصيغة الجديدة للسلام بصيغة مدريد 1991، ولذلك بدأت مسارات السلام الثنائية، العربية- الإسرائيلية، لتحويل التسوية من النزاعات العسكرية إلى السلمية، ولكن هذا لم ولن يتحقق بالنسبة لإسرائيل لأن السلام بالنسبة لهم أمر مستحيل، خاصة وأن أمريكا والدول العظمى- فرنسا، بريطانيا، إيطاليا...- تؤيد إسرائيل تأييدا مطلقا، وهذا ما جعل مقررات مدريد حبرا على ورق حتى الآن بالنظر كذلك إلى المسار السوري- الإسرائيلي والمسار اللبناني- الإسرائيلي، فهما بحاجة إلى صياغة جديدة على

ضوء الواقع والعدل. إلا أن ذلك يحتاج إلى نقطة توازن التي هي في الحقيقة مسـألة معقـدة وغـير مضمونة، لأن إسرائيل تعمل دائما على تحسين وضعها بكل الوسائل.

ولهذا فإن النظام الشرق أوسطي يسعى لأن تكون علاقة العرب بالدول المحيطـة في الإطـار الإقليمي علاقة وطيدة، إلا أنّه لا يقبل أن تكون الترتيبات المعدّة لذلك مفروضة من الخارج، ولكـن الأمر الذي يلفت الانتباه والنظر هو أن التسوية العادلة لا تتحقق ما دام هناك تفكك وضعف عربي. فلا بد من العمل على توحيد الصف العربي داخل الجامعة وخارجها، ليكون المولود الجديد النظـام العربي نظاما فاعلا لمستقبل زاهر.

ويجب أن لا يخفى على العرب أن النظام الشرق أوسطي لم يقم على العدالة، بل يعمل على تحقيق مصالح إسرائيل، في جميع الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لتتمكن من امتصاص رؤوس الأموال العربية لتغذية التنمية الإسرائيلية، وبالتالي للهيمنة على المنطقة، ومن ثم لمواجهة معضلات الصراع العربي- الإسرائيلي تحت جناح الهيمنة الأمريكية على المنطقة في ظل النظام العالمي الجديد.

المحور الثاني- التحديات الإقليمية الداخلية:

وإلى جانب ما تم ذكره من تحديات دولية، اتخذت طابع الهيمنة واستغلال النفوذ مـن قبـل الدول التي تتخذ الخداع شعاراً لها. فإن التحديات الإقليمية الداخلية لا يقل خطرها عن التحـديات الدولية، وذلك للأخطار الجسيمة التي تعاني الجامعة منها بسبب تعدد الولاءات والانتمـاءات، ومـا يتعلق بمبدأ السيادة الوطنية التي أعطته بعض الدول الأعضاء مزيد الأهمية التي ظهرت علـى شـكل الإجماع في التصويت على المقررات، ولذلك تتم دراسة هذا المحور من خلال العناصر الآتية:

أولاً- ما يتعلق بتعدد الولاءات والانتماءات.

ثانياً- ما يتعلق بالسيادة الوطنية.

ثالثاً- ما يتعلق بالأوضاع العربية والخلافات وأزمة الثقة بين الدول العربية.

أولاً- ما يتعلق بتعدد الولاءات والانتماءات:

إن أزمة تعويق القرارات عن تنفيذها الفعلي لا يقتصر على التحديات الخارجية وحدها، وإنما بما ينجم عن هذه التحديات، سواء بما يتعلق بالحالات التي طرأت على العلاقات الدولية من جهة وبما يبدو من ولاءات وانتماءات للدول الكبرى.

فعلى الصعيد الدولي ظهرت متغيرات جديدة أطاحت بالاتحاد السوفييتي الذي كان صديقا لعدد من الدول العربية، ومصدرا رئيسيا لتسليح العرب المتشدّدين في مواقفهم تجاه دولة إسرائيل كما كان السوفييت سندا دبلوماسيا لحماية أصدقائهم العرب من ويلات يتعرضون لها، التي كانت تعرض على مجلس الأمن.

وفي خضم النظام العالمي الجديد كانت انتماءات وولاءات جديدة تتمسك بها دول عربية بحيث تتأثر بشكل مباشر وغير مباشر على توجهاتها السياسية خلال اجتماعات جامعة الدول العربية الأمر الذي جعل العمل العربي مضطربا غير واضح، وأحيانا بعيدا عن الصراحة.

وقد تمخض عن ذلك:

1- غياب الإرادة السياسية، وغياب الاختيار الحر، وفي حالة الغياب هذه، فإن القرارات تتخذ بإحدى الوسائل الثلاثة الآتية:

الوسيلة الأولى: المجاملة.

الوسيلة الثانية: المسايرة.

الوسيلة الثالثة: الإكراه.

2- وجود تيارين متصارعين داخل الجامعة، ومن النظر في ميثاقها تبين ذلك. «تتميز الجامعة العربية بوجود تيارين متصارعين داخلها، حيث جاء ميثاقها استجابة لما أراده المؤمنون منها، كجهاز يرسخ التجزئة والسيادة، بينما تبناها القوميون تجسيدا وتحقيقا لإرادة الوحدة العربية، وقد سيطر هذا الازدواج على حركة الجامعة ووضع محددات سلوكها وتصرفاتها»[(1)].

(1)- مطر(جميل):التجارب الوحدوية الوظيفية،الجامعة العربية.مجلة المستقبل العربي.السنة الثانية.العدد:11/جانفي1980.ص:43.

ثانياً- ما يتعلق بمبدأ السيادة الوطنية:

أكد ميثاق الجامعة على سيادة كل دولة عضو فيها واستقلالها، على تعاون الأعضاء فيما بينهم على صيانة استقلال كل دولة وسيادتها، مع احترام نظام الحكم القائم في كل دولة[1].

وللمحافظة على هذا المبدأ اتخذ "الإجماع" في التصويت على المقررات أساسا لذلك، الأمر الذي جعل الكثير من المقررات ليست ذات أثر تطبيقي في الميدان العملي. «تعتبر قاعدة الإجماع مظهرا لمفهوم السيادة، ففي بعض الحالات الحاسمة لم تأخذ الجامعة بقاعدة الإجماع»، واتخذت بعض القرارات رغم معارضة بعض الدول الأعضاء، وقد حدث ذلك عند قبول عضوية دولة الكويت سنة 1961، وعند نقل مقر الجامعة إلى تونس سنة 1979، ومن ثم يتبين أن قاعدة السيادة - عند الضرورة- قد لا تكون عائقا حقيقيا أمام قدرة الجامعة على اتخاذ القرارات»[2].

ولكن، من الدول الأعضاء من كانت تنتقص من سيادتها لحساب القوى الخارجية، وهذا ما يؤثر سلبيا على تطبيق قاعدة الإجماع من جهة، بحيث يؤثر سلبيا على مفعول القرارات التي تتخذ عند ذلك من جهة أخرى.

وانتقاص السيادة للدول الأعضاء من الضروري أن يعود الفضل في ذلك إلى أمرين اثنين (أولهما): توسيع صلاحيات الجامعة، وتنفيذ مقرراتها بكل إيجابية.

(والثاني): الانطلاق من المفهوم القطري الانعزالي الإقليمي لما أريد من الميثاق أن يكون، إلى المفهوم الوحدوي القومي الذي هو أساسا مفهوم لا سيادي. فعند إصدار قرار الوحدة أو الاتحاد لعدد من الدول الأعضاء، فإن في ذلك نفيا للسيادات الإقليمية في الدولة العربية الموحدة. إلا أن الواقع- حتى الآن- لا يبشر بالوحدة أو الاتحاد أو جمع الصفوف في دولة واحدة.

وما حدث في الماضي من اتحادات كان مصيرها الفشل، فذلك يعود إلى عدم إتباع الأسلوب العلمي القائم على الواقع، بل اعتمدت الاتحادات السياسية التي لا تتطلب أكثر من علم واحد ونشيد وطني واحد، ومنظمات حكومية سياسية مشتركة ليس لها قواعد شعبية، لذلك كان من السهولة واليسر الانفصال عند حدوث اختلاف طارئ بين حكومات الوحدة أو الاتحاد، فتعود كل حكومة

---

(1)- انظر: المواد: 1، 2، 8 من ميثاق جامعة الدول العربية.

(2)- سليم (محمد السيد)، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح)، مرجع سابق. ص: 97.

إلى عملها الخاص بها ونشيدها الوطني السابق، وتنقضي المنظمات المشتركة وتسقط.

كل ذلك أدى إلى إخفاق الجامعة في اتخاذ قرارات مصيرية ذات ارتباط بالعمل العربي المشترك، بل إن العمل العربي المشترك أصبح مهددا بالخطر للحالة السيئة التي تعاني منها الجامعة من التشتت والتمزق واختلاف الآراء ووجهات النظر.

وبالإضافة إلى ذلك «باسم القطرية والسيادة الوطنية، تحارب الجامعة بالخفاء والعلانية وباسم الإقليمية وتكتلاتها التي أصبحت واقعا يتمحور العمل العربي حوله وباسم التكتلات فوق الإقليمية والدولية تحاصر الجامعة العربية، فلا بد من الأخذ بالديمقراطية فكرا ومبدءا وممارسة، حتى يتحقق لكل مواطن أدنى حد من الحقوق الإنسانية»[1].

ومما لا شك فيه أن عجز الجامعة عن أداء رسالتها كما ينبغي، وتنفيذ مقرراتها كما هو مطلوب من العلاقات العربية، حيث إنها تجري على مستوى القمة، لا على مستوى المؤسسات السياسية، لذا يمكن القول[2]:«إن أحد العوامل الرئيسية وراء عجز الجامعة العربية عن أداء رسالتها يكمن في أن العلاقات العربية داخل هذه المنظمة يجري تخطيطها ورسمها على مستوى القمة، وليس على مستوى المؤسسات السياسية، مثال ذلك: إن اجتماعا لوزراء الخارجية العرب وهم يمثلون أعلى مسؤولية سياسية، انتهى بعد مناقشات مستفيضة إلى مواقف وقرارات معينة، ثم فوجئنا باجتماع القمة في اليوم التالي مباشرة يأتي بقرارات ومواقف واتجاهات مختلفة تماما عن اجتماع وزراء الخارجية، ولعلّ ذلك هو الذي أدى إلى عدم وجود سياسة عربية واضحة إزاء الكثير من القضايا الحيوية، كالتفرقة العنصرية، وأزمة الطاقة، بل وأيضا المشكلة الفلسطينية...

كما يمكن أن نضيف إلى أسباب عجز الجامعة عن أداء دورها، أن العلاقات داخل هذه المنظمة هي بالدرجة الأولى علاقات حكومات، وليست علاقات شعوب»[3].

فإذا أراد الجميع الوصول إلى قرارات ومواقف واتجاهات متوحدة منفّذة ينبغي البعد كل البعد عن سلوك حساس مفرط إزاء السيادة والاستقلال، لأن هذا يتعارض مع طبيعة العمل التنظيمي الذي

---

(1)- الراوي (مسارع)، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مرجع سابق. ص: 102.

(2)- انظر: حلمي (محمد) وآخرون، الوحدة العربية بين الواقع والأمل. ندوة المستقبل العربي. العدد: 1989/9. ص: 143.

(3)- وهذا العجز في التنفيذ، وفي تضارب وجهات النظر، مردّه إلى التكالب على قضية السيادة وما وراء ذلك من ارتباطات وانتماءات وولاءات لها أثرها حتى في صنع القرار.

يقتضي من الفرد التنازل عن جزء من السيادة لصالح الجماعة «وبالتالي فإن عدم التنازل من جانب الدول الأعضاء يعني فشل الجامعة العربية في الوصول إلى حالة التنسيق والتعاون»[1]، وعند نجاح الجماعة في الوصول إلى عمل جماعي مشترك ومنسق على أساس تعاوني، فإن هذا الحاجز يزول وتتخلص الجامعة من هذا الجانب من العجز الذي واجهها في هذا الميدان.

ثالثاً- ما يتعلق بالأوضاع العربية، والخلافات، وأزمة الثقة فيما بين الدول العربية:

تعيش المنطقة العربية في حالة لا تحمد عليها بسبب الخلافات والنزاعات والصراعات القائمة فيما بينها، الأمر الذي انعكس على انعدام الثقة بين الدول الأعضاء من جهة، وعلاقاتهم بالجامعة من جهة ثانية، وبذلك غدا النظام العربي في أسوأ حالاته.

فقيل[2]:«استحكمت الخلافات والنزاعات بين الدول العربية، وظهرت أزمة الثقة في علاقات الدول الأعضاء فيما بينهم، وفي علاقاتهم بالجامعة، وانقسم الرأي في مواجهة الجامعة إلى اتجاهين:

أ- اتجاه يرمي إلى القضاء على الجامعة لأنها فشلت في تحقيق أهدافها، ولأن بقاءها في وضعها الحالي يعتبر عقبة في سبيل إقامة مشروعات أخرى للوحدة العربية، تكون أكثر قدرة على مواجهة احتياجات الشعوب العربية.

ب- واتجاه آخر يرمي إلى تدعيم الجامعة العربية وتقوية أجهزتها، وتعديل ميثاقها بطريقة تكفل لها القدرة على تحقيق أغراضها، وتمنحها السلطات اللازمة في هذا الشأن.

وهذا الاتجاه هو الجدير بالتأييد، ولتحقيق ذلك فإن تقوية الجامعة العربية يتطلب بين موضوعات أخرى توافر الأمور الآتية:

1- لابد من توافر الإرادة الصادقة لدى حكومات الدول العربية وقادتها، وهذا العامل- هو في نظري- أهم العوامل التي يجب التركيز عليها منذ البداية، لأنه العامل الذي تتوقف عليه العوامل الأخرى، ولأن غياب هذا العامل من شأنه أن يجعل ما تقرره الجامعة- أو أية منظمة دولية بوجه عام- حبرا على ورق.

---

(1)- المرجع السابق.

(2)- محمد (أحمد أبو الوفا)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية. القاهرة. دار النهضة العربية. 1985-1986. ص: 643.

2- تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، ويكون ذلك على مستويات ثلاثة:

أولها- بالنسبة لمضمون الميثاق. ثانيها- بالنسبة لهيكل الجامعة ثالثها- بالنسبة لوسائل تحقيـق الجامعة لأهدافها[1].

وأما بالنسبة إلى النظام الإقليمي العربي فهو في أسوأ حالاته[2]، وفي حالة قريبة مـن الشـلل ذلك أن الأمة العربية مرت بمراحل خطرة واجهت فيها عددا من التحديات نذكر منها[3]:

- عدم صياغة أهداف واحدة لجميع البلدان العربية، مما يؤدي بهذه البلدان إلى إتبـاع سياسـات وطنية تتناقض أحيانا مع الأهداف القومية.
- عدم الاتفاق على مواجهة التحديات الموجهة إلى الأقطار العربية.
- غياب الإرادة العربية لتعزيز الجهد القومي المشترك.
- استنفاد طاقة العرب في عدد من الخلافات أو الصراعات الإقليمية الفرعية.
- فقدان آليات فعالة للعمل العربي المشترك.
- محاولة تميـيع الأمة العربية في ظل النظام الدولي الجديد.
- تدخل الدول الكبرى في شؤون بعض البلدان العربية تحت حجج وذرائع مختلفة.

أجل: لقد تعرض النظام الإقليمي العربي إلى محنة كبيرة لم يستطع الخروج منها حتى الآن، فلم يوجد آلية قانونية عربية وسلمية لحل النـزاعات العربية- العربية.

وإلى جانب ذلك، فإن من المبادئ التي كان العرب يعتزّون بالمطالبة بتحقيقها، ولا يرضـون بأي بديل عنها كتحرير الأراضي العربية المغتصبة في فلسطين، حيث كان هذا المبدأ هـدفا أساسـيا ولكن التغيير المفاجئ هو أن عددا من الدول العربية تتنازل عن هذا المبدأ، وتطلب المفاوضات مـع العدو الإسرائيلي كمطلب عربي رسمي، وكذلك ما حدث من تنازلات لإسرائيل وأمريكا.

فما كان مرفوضا في الخمسينات والستينات أصبح مقبـولا في السـبعينات والثمانينـات والتسعينات، حتى أن من الدول من تتسارع لتحقق قبل غيرها رضى العدو مع الخنوع والتوسّل.

---

(1)- سنتعرض لذلك في الفصل الثاني من هذه الرسالة.

2- انظر:التحديات الشرق أوسطية الجديدة والوطن العربي.بيروت.مركز دراسات الوحدة العربية.ط:1/مارس1994.ص:9،10.

(3)- لخّصت هذه التحديات في تقرير غير تقليدي وجريء أعدته الجامعة العربية. انظر: المرجع نفسه. ص: 7.

كل ذلك يعود إلى ما أصاب العمل العربي المشترك من العجز والشلل، مع أنّه أمر مقـرر في ميثاق جامعة الدول العربية.

لقد عجزت جامعة الدول العربية عن تضميد الجراح، وإنقاذ أقطار عربية من المآسـي الـتي تددها، في الوقت الذي تمتد وصاية مصرية - أمريكية تيمن على تلك الأقطار.

وأكثر من ذلك، والأشد غرابة، أن ما كان يفعل سرّا من تطبيق مبادئ وقرارات أصـبحت دول تتجاهر به علنا، وهي تحتج بما لديها من نظرة قطرية ضيقة، ومصلحة ذاتية آنّية.

ولكن هذه السلبيات لم تقف عند هذا الحد، وإنما تعدّته[1] لدرجة أنها تحاول تجميد معاهـدة الدفاع المشترك، وعدم وجود بديل عنها، بالإضافة إلى خنق إحدى القوى العسـكرية، وحصـار أخرى، ووجود عسكري أجنبي مكثف في أكثر من مكان داخل الوطن العربي كمنطقة الخليج[2].

والأشد غرابة وخطرا اندلاع حروب أهلية داخل الوطن العربي في أكثر من مكان، وما أصاب الأمة العربية من تخلف اقتصادي وصناعي، وعلمي وثقافي، أضعف الأمن الدفاعي العربي. ونتيجـة لذلك تفوّقت العناصر غير العربية على العرب، وانكشف الوطن العربي لتقبّل التحدّيات الخارجية.

أما على صعيد الجامعة العربية، فالأمر ينذر بالخطر لأن الأمانة العسـكرية لجامعـة الـدول العربية، ألغيت عمليا، وتوقّفت اجتماعات اللجنة العسكرية الدائمة، والهيئة الاستشارية العسـكرية المشكلة بموجب البروتوكول الإضافي للمعاهدة.

ومن الجدير بالذكر أن من القرارات الصادرة عن الجامعة لم تجد مكانا للتنفيذ والتطبيق كما حدث في إعلان دمشق لوضع نظام دفاعي عربي بديل، بعد إيقاف إطلاق النيران في حرب الخلـيج عام 1991.

ومن الأسباب التي كان لها أثر كبير على قرارات جامعة الدول العربية، قيام مجلس التعاون الخليجي، بدليل ما لوحظ خلال عامي 1984-1985، فقد حقق الحوار العربي - الأوربي

---

(1)- المرجع السابق. ص: 260، 261.

(2)- صرّح أكثر من مسؤول في دول الخليج العربية أن معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي قـد ماتـت أو تجمـدت أو انتهت، نذكر منهم الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان رئيس دولة الإمارات العربية، ووزير خارجية الكويت، كذلك صرح الدكتور عصمت عبد المجيد أمين عام جامعة الدول العربية -سابقا- أن المعاهدة لم تطبق أبدا. انظر: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية الـتي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت. مارس 1994. مرجع سابق. ص: 268.

ضعف كبير، نتيجة فترة حوار مؤسسي واسع النطاق بين مجلس التعاون الخليجي والسوق الأوروبية المشتركة، وإلى الضرر الذي أصاب التعاون العربي- الأفريقي، والأمن القومي ومشروعات التنمية الاقتصادية القومية في الوطن العربي نتيجة الاتفاق الجماعي في دول الخليج على أسلوب معالجة القضايا المعروضة على مجلس الجامعة خارج هذه المجالس.

ولا شك أنه مع تطور مجلس التعاون الخليجي ورفضه الالتزام عمليا بموقفه المؤسسي تجاه الجامعة، وبالنظر إلى عدد من التصرفات المعنية تجاه الأمانة العامة، بدأ يتردد التساؤل عن مصير الجامعة العربية في حال استمرار الدول الأعضاء لمجلس التعاون الخليجي الذين يشكلون ثلث العضوية في منح الأولوية في اهتماماتهم إلى تدعيم مجلس التعاون الخليجي على حساب الجامعة العربية، ويلاحظ أن الجامعة لم تتخذ أي إجراء للرد على هذه المواقف رغم خطورتها على عقيدة الجامعة ومصيرها(1).

وحتى لا نظلم الجامعة العربية، فإننا على الصعيد العربي، تصدت لمحاولات التجزئة كما في ليبيا، ولرأب الصدع كما في انفصال اليمن، ولجمع الزعماء المغاربة، وفي دعم المقاومة الجزائرية.

وعلى الصعيد الدولي، أسهمت في القضايا الدوليّة التي تهمّ العرب، وتنسيق المواقف العربية في الأمم المتحدة، وإثارة كثير من القضايا العربية داخل هيئة الأمم المتحدة، كما في الجزائر، جنوب اليمن، الصومال...

ولكي تأخذ القرارات السياسية مكانتها في التنفيذ حري بها أن تلتفت إلى ما يلي:

1- أن تأخذ الحكومات العربية بالنظرة القومية، والمصلحة القومية على السيادة القطرية.

2- أن تتمشى قرارات الجامعة مع الإطار القومي العام، للمحافظة على النظام العربي حتى تتحاشى الاضطراب في القرارات كما حدث في قمة "فاس" عام 1982 عندما أعلن عن استعداد الدول العربية للاعتراف بإسرائيل.

3- الابتعاد عن مساومات أو ضغوط تتّخذ داخل الجامعة عند إصدار القرار خشية الوقوع في عواقب اختلال موازين القوة، لاعتماد الجامعة على قاعدة الإجماع في التصويت، لأنه إن اختلت

---

(1)- مطر (جميل) وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي. دراسة في العلاقات السياسية العربية. بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 5/سبتمبر 1986. ص: 169.

موازين القوة، صدر القرار لصالح الحلف الأقوى في الجامعة، كما حدث بعد اعتراف مصر بإسرائيل أن الأطراف المحافظة استطاعت في كثير من القضايا أن تشكل تجمعا داخل الجامعة يحد من هيمنة مصر - التي كانت مسلّطة- على القرار الصادر عنها.

4- أن تقلل الدول من تبعيتها القطرية لدول أجنبية، وأن تسعى الجامعة بكل قوتها لإيقاف الاختراق الحادث من تدخل الدول الأجنبية في النظام العربي والجامعة العربية، وأن تتصف القرارات الصادرة عن الجامعة بالاعتدال خشية الوقوع في التطرّف المضرّ فعلى سبيل المثال، رفض الجامعة للقرار رقم 242، وبذلها الجهود القوية لإحباط المبادئ الثمانية التي تقدمت بها المملكة العربية السعودية لتسوية الصراع العربي - الإسرائيلي[1].

5- أن تقوم الجامعة العربية بعملية تقويم وتقييم لما لحقها من مسؤوليات جسيمة مؤداها إلصاق السلبيات الحادثة من تصرفات دول تتمسك بالسيادة والنظام القطري فيما يتعلق بالحكم الممارس على الشعب، أو الخلافات الحادثة بين دول عربية، كي تبرئ تلك الدولة- القطرية- نفسها من الفشل، وفي الوقت نفسه تحوّل غضب شعبها نحو غيرها أي تجاه الجامعة.

وأن تنتبه إلى ما حمّلته من مسؤوليات عربية مصيرية كقضية فلسطين، والخلافات العربية والانقسام العربي، كل ذلك يؤثر على مدى الاستجابة لتطبيق القرارات.

فلا بد من بناء استراتيجية موحدة،وصحوة قومية مستنيرة مدعّمة بكل وسائل التقدّم والنجاح حتى تأخذ القرارات طريقها إلى العمل العربي القومي المشترك على ضوء الفكرة العربية الموحدة.

(1)- المرجع السابق. ص: 178-180.

الفرع الثالث: العوائق القانونية

تعتبر جامعة الدول العربية أول منظمة إقليمية أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية، فهي الوعاء الوحيد الذي تتجمع فيه إرادة وأماني وآمال الأمة العربية في الوحدة العربية، والعمل التعاوني المشترك، والتكامل والتكافل العربي، وإرساء قواعد السلم والأمن للدول العربية.

ولهذا يجب الحفاظ عليها، والتمسك بها، فهي وإن تعرضت لأزمة ملموسة مرت بها، فإن ذلك ليس بعيب فيها بقدر ما هو عيب في أعضائها «ولا شك بأن واضعو ميثاقها لم تكن أمامهم تجارب علمية سابقة على إنشائها، مما جاء ميثاقها قاصرا عن تحقيق المطلوب...»[1].

لقد مرت على الجامعة أكثر من خمسة عقود واجهت خلالها الكثير من المتغيرات الدولية والإقليمية الكثيرة، وهذه المتغيرات جعلت من الحتمّية تبديل نظام الجامعة، وتعديل ميثاقها لمعالجة السلبيات التي ظهرت على مقرراتها خلال ذلك، ولتجاوز العوائق التي حالت دون تنفيذ قراراتها.

وإذا كانت هناك العوائق الاقتصادية والسياسية التي كانت سببا في عجز الجامعة عن مواجهة التكتلات الكبرى العالمية، وفي مواجهة التهديدات الخارجية والداخلية التي تهدد الأمن القومي العربي فإنّه بالإضافة إلى ذلك وجود عوائق قانونية لا يستهان بها في تعويق القرارات عن التنفيذ، والحيلولة دون تحقيق أهداف الجامعة في كثير من الشؤون[2].

وترتبط هذه العوائق القانونية ارتباطاً وثيقاً بعدة أمور تنظيمية وإدارية وتنفيذية، نذكرها باختصار فيما يلي:

أولاً- ما يتعلق بالميثاق:

تبين من خلال العمل على تنفيذ القرارات والأحكام الصادرة عن الجامعة العربية عدم وجود رادع قانوني تجاه عدم تنفيذ الدولة لالتزاماتها المنصوص عليها في الاتفاقيات العربية، لخلو الميثاق عن ذلك الرادع القانوني.

(1)- عرفة(عبد السلام)،المنظمات الدولية والإقليمية.طرابلس،ليبيا.الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان.ط1993/1ص:323

(2)- انظر: على سبيل الإطلاع: مطر (جميل) وهلال (علي)، النظام الإقليمي العربي. بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. ط:1/سبتمبر 1986.ص:176وما بعد.ومحمد(أحمد أبو الوفا)، ملاحظات بشأن تعديل الميثاق. مجلة شؤون عربية. مارس1987.

«لذا يرى كثير من المثقفين العرب ضرورة تعديل ميثاق الجامعة، وإعطاء أجهزتها صلاحيات واسعة تمكنها من القيام بدورها كمنظمة إقليمية تسعى إلى تحقيق الوحدة العربية، وتحويل الشعارات إلى واقع ملموس، وإلا فإن العمل العربي المشترك مهدد اليوم بالتّوقف»[1].

ويكفي أن نلقي نظرة متفحّصة لبعض مواد الميثاق لبيان ما فيها من نقائص ينبغي تداركها عند تعديل الميثاق. نذكر من ذلك:

المادة الأولى: تنص على أن الجامعة العربية تتألف من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق، ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة بتقديم طلب يودع لدى الأمانة العامة الدائمة كي يعرض فيما بعد على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب.

وإذا فرّق الميثاق بين الأعضاء الأصليين والأعضاء اللاحقين، إلا أن سلوك الجامعة بخصوص العضوية يتأثر بالاعتبارات السياسية في هذا الصدد، حينما منحت العضوية الكاملة لمنظمة التحرير الفلسطينية عام 1976[2].

كما أن اكتساب العضوية في الجامعة يخضع لقبول الدول الأعضاء فيها بالإجماع، ولكن المادة الأولى هذه لم تنص صراحة على ذلك، لأن قبول دولة جديدة مرتبطة بذلك، حيث يتخذ القرار اللازم بهذا الشأن[3].

المادة الثانية: تنص على أن الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها، وصيانة لاستقلالها وسيادتها، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها...

والملاحظ على هذه المادة أنها جاءت بمفاهيم عامة مطلقة ليست مخصصة ولا مقيدة لما ذكرته من أهداف وأغراض، فتوثيق الصلات ما أساسه، وما مضامينه، وما وسائله، وما كيفيته، وفي أي المجالات تتوثق الصلات.

ومن الملاحظ أيضا أنها لم تبين الميادين الخاصة والعامة التي يكون فيها التعاون مطبقا على

(1)- عرفة (عبد السلام)، المرجع السابق، ص: 322.

(2)- انظر: الدقاق، المنظمات الدولية العالمية والإقليمية. مرجع سابق. ص: 304-310.

(3)- عرفة، المرجع نفسه. ص: 276.

الواقع، مؤديا قراراته على ضوء الأهداف المسطّرة لذلك. حتى أن التعاون المذكور إذا تم، فإنّه يـرتبط بنظم الدولة من غير تنسيق بين النظام العام للدولة ونظام الدولة الأخرى، وكذا ما بينها وبين الجامعة وأهدافها.

«ويرى فريق من الفقهاء أن هذا النص يحمل معه مخاطر تعطيل برامج التعاون في المـجالات الفنية كلما اصطدم ذلك بالقيود التي يفرضها التمسك بفكرة السيادة الوطنية على نحو ضيق، كذلك فإن تحقيق هذه الأهداف ذات الطابع الفني لا يمكن تحقيقها على الوجه الأكمل إلا بموجـب اتخـاذ قرارات سياسية تبتعد بواسطتها كل دولة عن التزامها المبالغ فيه بحرفية فكرة السيادة، على نحو يتيح للجامعة حرية أكثر في العمل على تحقيق هذه الأهداف»[1].

المادة الخامسة: تنص على أنّه لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض النـزاعات بـين دولـتين أو أكثر من دول الجامعة... وعند صدور قرار لفض نزاع أو خلاف لا يتعلق بالسيادة أو الاسـتقلال كان القرار عندئذ نافذا وملزما.

ولا تشترك الدولة التي هي مثار نقاش المجلس في المداولات، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولتين عربيتين، حتى يتم التوفيق بين الـدولتين المتنـازعتين. وتصـدر قرارات التحكيم والمختصة بهذا النـزاع بأغلبية الآراء.

والملاحظ على هذه المادة، أنها اقتصرت على فرض التزام سلبي لفض النـزاع، دون اللجوء إلى القوة، بحيث أنها تركت الحرية لاتخاذ التدابير التي تراها الدولة. ولم تلزم بقية الدول الأعضـاء في الجامعة اتخاذ موقف معيّن يتّصف بالحزم والردع والعدل لكي تتخذ- هي كذلك- الوسائل المناسبة لفضّ النـزاع، فمن اللائق أن تذكر أن الواجب يقتضي وجوب فضّ النـزاعات بالوسائل السلمية.

ويضاف إلى ما سبق قضية تدخل مجلس الجامعة، على أن يكون هذا التدخل في إطار ضيق لا لفض النـزاعات نهائيا، وإنما لتكون الجامعة حكما أو وسيطا بناء على شرطين اثنين:

(أولهما): طلب الدولة المعنية من الجامعة أن تتدخل لحل النـزاع. (والشرط الثاني): أن لا يتعلق النـزاع بالسيادة أو سلامة أراضي الدولة.

ومن النظر في النص نجد أنّه لا يحوي ما يفيد بأن على الدولة المعينة الاستجابة إلى ما قـرره

(1)- الدقاق، مرجع سابق. ص: 292.

المجلس، «ومعنى ذلك أن هذا الشق من النص يقرر حكما إجرائيا قد يصبح مفرغا من المضمون ومحدد القيمة إذا ما رفضت الدولة أو الدول المعنية هذه الوساطة»(1).

المادة السابعة: تنص على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله، وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقا لنظمها الأساسية.

ومما يلاحظ على هذه المادة اعتماد التصويت على القرار، بحيث لا يلتزم بتنفيذه إلا من وافق عليه، ولكن أليس القرار حين صدوره قد توخّى المصلحة العامة لكل الدول الأعضاء؟ ثم أليس فيه ما يحقق الأهداف من وجود الجامعة، ثم لماذا يشترط الإجماع في كل الحالات المعروضة على المجلس؟ فالإجماع غير مطلوب إلا عند اتخاذ تدابير لدفع العدوان عن إحدى دول الجامعة(2).

كما نصت عليه المادة السادسة من الميثاق نفسه. أو عند اتخاذ قرار بشأن فصل أحد الأعضاء من الجامعة كما في المادة الثامنة عشرة من الميثاق التي تنص على أنه إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة، ولمجلس الجامعة أن يعتبر أي دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها.

وبهذا الصدد في ذكر المادة (18) يلاحظ أن انسحاب دولة عضو من الجامعة يعرض على المجلس للبتّ فيه، ولكن المادة لم تشترط أن يكون طلب الانسحاب متضمنا الأسباب الموضوعية المعقولة التي يقبلها المجلس.

ويرى الباحث أن الميثاق ينبغي ألا ينصّ على انسحاب دولة عضو في الجامعة، لأن الجامعة للعرب وحدهم، ولتحقيق أهداف ومقاصد، وأغراض ومصالح في خدمة العرب جميعهم «وجدير بالذكر أن ميثاق الأمم المتحدة لم يضع لنصوص الانسحاب نصا على الإطلاق»(3).

كما يلاحظ على الشّق الثاني من المادة نفسها، أن عدم تنفيذ واجبات الميثاق يعتبر سببا وجيها في فصل الدولة التي لا تلتزم بتنفيذ الواجبات- ومنها المقررات- من عضوية الجامعة، ولكن

---

(1)- انظر: الدقاق، مرجع سابق. ص: 293-295.

(2)- انظر: عرفة، مرجع سابق. ص: 276.

(3)- مجموعة من المؤلفين، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح)، مرجع سابق. ص: 83.

هذا أشبه ما يكون بالتّعسف في استعمال الحق، أو أنّه حكم يّتصف بالقسوة والشّدة، فحري بالمشرّعين عند تعديل الميثاق أن يذكروا ما يناسب ذلك من لوم أو تأنيب أو عقوبة ماديّة أو معنوية لتدارك التقصير مع إعطاء تلك الدولة الفرصة اللازمة، والوقت الكافي للعودة بها إلى الهدف العام.

ومما يلاحظ على الميثاق عامة، وجود قيود في مضمونه تفشل تنفيذ القرار، وهذا جعل المادة (19) تعبر عن قضية تعديل الميثاق كي تكون الروابط أمتن وأوثق من شتى النواحي العربية والدولية[1].

ثانياً- ما يتعلق باعتماد قاعدة الإجماع عند اتخاذ القرار:

القاعدة المعمول بها في الجامعة عند اتخاذ قرار من القرارات، التصويت عليه، والقاعدة العامة في التصويت هي إجماع الدول الأعضاء على المسألة المطروحة حتى يمكن اتخاذ قرار بشأنها.

ولا يشترط الميثاق الإجماع في كل الحالات المعروضة لأن الإجماع غير مطلوب إلا عند اتخاذ التدابير اللازمة لدفع العدوان على إحدى دول الجامعة[2]، أو عند اتخاذ قرار بشأن فصل أحد الأعضاء من الجامعة[3].

وفي الوقت نفسه يأخذ الميثاق بأغلبية الثلثين[4] كما هو الحال بالنسبة لتعيين الأمين العام وتعديل الميثاق، وبالأغلبية العادية بالنسبة لإقرار الميزانية، وفض دورات الانعقاد وإقرار اللوائح الداخلية للمجلس واللجان، وقرارات الوساطة، والتحكيم، والقرارات المتعلقة بشؤون الموظفين.

وعند النظر في قاعدة الإجماع يتبين ما يلي:

1- إذا أراد المجلس اتخاذ تدابير معينة ولتكن عند بحث اعتداء على دولة من دول أعضاء الجامعة، فلا يتم ذلك إلا بالإجماع، وهذا يعني إمكانية منع إصدار أي قرار لمجرد اعتراض دولة واحدة، وهذا يرجع إلى نظام التصويت في المجلس، هذا النظام تحكمه قاعدتان[5]:

(1)- سنتكلم عن مشروع تعديل الميثاق في المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الرسالة.

(2)- كما جاء في المادة السادسة من الميثاق.

(3)- انظر: المادة (18) من الميثاق.

(4)- المقصود بالأغلبية هنا أغلبية الدول الأعضاء في الجامعة، وليس أغلبية الحاضرين فقط. انظر: المادة السادسة من النظام الداخلي للمجلس.

(5)- محمد (أبو الوفا): الوسيط في قانون المنظمات الدولية. مرجع سابق. ص: 631.

الأولى: تمثل القاعدة العامة، ومقتضاها أن قرارات المجلس لا تلزم الدول الأعضاء إلا إذا وافقت عليها، مما يعني أن القرار لكي يسري على كل الدول الأعضاء لابد من توافر الإجماع، وإلا فإن القرار الصادر بالأكثرية لا يلزم إلا من يقبله.

والثانية: تقضي بأن تكون قرارات المجلس ملزمة لكل الدول الأعضاء متى وافقت عليها الأغلبية (كما هو الحال بالنسبة لإقرار الميزانية وشؤون الموظفين...) ومن الملاحظ أن الأمور الهامشية جعل منها الميثاق التصويت بالأغلبية، والأمور الهامة جعل فيها التصويت بالإجماع، مما يعطل عمل أجهزة الجامعة وجعلها أكثر فاعلية.

2- لحق شرط قاعدة الإجماع بعض التطورات، فإذا كان مبدأ الإجماع يقتضي موافقة كافة أعضاء الجامعة العربية على قرار من قرارات المجلس، كقبول عضوية دولة عربية جديدة، إلا أنّ هذا المبدأ أصابه تطور، «حيث أن غياب إحدى الدول الأعضاء عن الجلسة التي يتم فيها التصويت لا يحول دون قبول الطلب، والمثل في هذه الحالة هو قبول دولة الكويت كعضو في الجامعة، بالرغم من انسحاب المندوب العراقي، ورغم هذا الانسحاب قبلت الكويت بقرار إجماعي صادر عن الحاضرين في الجلسة.

كما أن امتناع دولة عن التصويت لا يحول هو الآخر دون صدور القرار، والمثل في هذه الحالة عندما امتنعت السعودية عن التصويت الصادر بقبول دولة الإمارات العربية في عضوية الجامعة.

كما أن التحفظ على الطلب المقدم من الدولة بقبول عضويتها في الجامعة لا يحول أيضا دون هذا القبول، ومن السوابق التي نذكرها في هذا الصدد تحفظ المملكة العربية السعودية على طلب جمهورية اليمن الجنوبية اكتساب العضوية في الجامعة، ثم تحفظ المملكة العربية السعودية، وجمهورية اليمن الجنوبية على قبول سلطنة عمان في عضوية الجامعة، ومع ذلك تمّ قبول هاتين الدولتين، رغم وجود هذه التحفظات»[1].

ولهذا يرى عدد من القانونيين[2]، أن تحول الجامعة عن قاعدة الإجماع إلى قاعدة الأغلبية بالنسبة للقرارات المتعلقة بقبول الأعضاء الجدد في الجامعة، وذلك عند تعديل الميثاق عامة، والمادة الأولى منه خاصة، فقد انتقل المجلس من قاعدة إجماع الدول الأعضاء إلى قاعدة إجماع الدول

(1)- الدقاق، المنظمات الدولية العالمية والإقليمية. مرجع سابق. ص: 310، 311.

(2)- من بينهم غالي (بطرس). انظر: المرجع نفسه.

المشتركة في الجلسة، وفي التصويت إلى قاعدة الأغلبية، وهذا ما وافقت عليه الدول الأعضاء، وكذا الدول التي كانت تعارض قبول دول معينة.

مما سبق نستنتج العيب الذي شاب الأسلوب الذي اختاره الميثاق لاتخاذ القرارات بجعل الإجماع القاعدة المعتمد عليها، بحيث أن الدولة لا تلتزم إلا بما وافقت عليه، والصواب في ذلك هو اعتماد قاعدة الأغلبية، وإلزام الأقلية المعارضة ما تم الاتفاق عليه بالأغلبية[1].

3- تقييم قاعدة الإجماع: تبدو في هذه القاعدة نقاط قوة ونقاط ضعف.

أما القوة فتتجلى فيما يلي[2]:«إن الأخذ بمبدأ الإجماع يمثل عنصر قوة لأنه حافظ على تماسك النظام ومرونته، وحال دون سيطرة أي دولة عربية بمفردها أو مجموعة من البلاد العربية على النظام. وفرض على الدول التي تسعى للعب دور زعامي عربي في إطار النظام أن تلجأ إلى مزيج من أساليب الإقناع والضغط، والترغيب والتهديد للحصول على الإجماع العربي لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها.

كما أنه أعطى الدول الصغيرة في النظام ضمانة مادية ومعنوية، ووفر لها شعورا نسبيا بالأمن في مواجهة الدول الأكثر قوة وقدرة، بل أعطاها في كثير من الأحيان القدرة على المساومة والحصول على مكاسب مقابل تأثير القرار، أو سياسة ما، وكان من شأن ذلك في نهاية الأمر الحفاظ على وحدة النظام وتماسكه».

وأما الضعف: فيبدو في المظاهر السلبية التي كان لها أكبر الأثر على تعويق القرارات الصادرة فقاعدة الإجماع وإن كانت فيها قوة إلا أنها «في نفس الوقت ضعف لأنها فرضت على النظام العربي قدرا كبيرا من الجمود والشكلية، لم تتمكن الجامعة من العمل إلا في الحالات التي تحقق فيها هذا الإجماع. ومنعها من دخول مجالات جديدة أو ممارسة أنشطة مستحدثة إلا بالقدر الذي تتحقق فيه رضاء كل الدول العربية أو على الأقل الدول العربية الرئيسية التي تستطيع الإقناع والتأثير على بقية الأعضاء»[3]. وفي الحقيقة، فإن الإجماع مظهر لمفهوم السيادة[4]، وفي الأخير يمكن القول بأن كثيرا

(1)- انظر: المرجع السابق. ص: 315.

(2)- مجموعة من المؤلفين: جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مرجع سابق. ص: 87-89.

(3)- المرجع نفسه.

(4)- تم القول عن السيادة فيما سبق.

من القرارات اتخذت، ولم تر حظها من التصديق القانوني بعد.

ثالثاً- ما يتعلق بحالة القرار عند صدوره وتنفيذه:

عند صدور القرارات في الجامعة تواجهها عدة معوقات تتطلب تقييما قانونيا حتى تنفذ على الوجه الذي أريد لها. وما يتجلى من صعوبات عندئذ فهي كثيرة نذكر منها:

- تصادم منطق الأمة ومنطق الدولة. فالقرار لم يخرج عن مرجعية قوية، وإنما تتأرجح مرجعيته ما بين النظرة القومية، والنظرة القطرية. فإذا أريد للقرارات أن تأخذ طريقها إلى الهدف المنشود، لابد من أن تتغلب المصلحة القومية على القطرية.
- القرار الصادر عن الجامعة، أو إحدى المنظمات التابعة لها، من الضروري النظر إلى النصوص الدستورية التي تحكمها من ناحية طبيعة الأنشطة التي تقوم بها المنظمة ووسائل وضع هذه الأنشطة موضع التنفيذ العملي. ولذا لا بد من تقييم الوسائل حتى لا تكون هشة غير قادرة على أداء الواجبات المنوطة بها.

ومن النظر في هذه الوسائل وفي القاعدة التي تصدر عنها وهي (الإجماع) فإن أغلب الوسائل تتوقف على إرادة الدول الأعضاء، ومدى رغبتها في تحقيق ما يرجى منها.

إذن: من الضروري التخلص من قاعدة الإجماع كشرط لإصدار قرارات عن المجلس واعتبار الأغلبية هي القاعدة التي يعمل بها في التصويت على القرارات.

- من الضروري النظر في قانونية القرار، ولذا فإن الأمر يتطلب زيادة سلطات مجلس الجامعة، حيث تتمكن من إصدار أعمال قانونية ملزمة للدول الأعضاء. وخاصة عند اعتراض دولة على قرار من القرارات، لابد من إعادة النظر فيه وتعديله أو إلغائه أو إصدار قرار آخر يتناسب والحالة والهدف الذي صدر القرار من أجله. «وصارت الجامعة كلما عرضت لها مشكلة، وهي غير قادرة بحكم ميثاقها على التصدّي لها، تؤلف منظمة متخصّصة لها متوهمة أن هذا الأسلوب هو الذي يفضي إلى معالجة المشكلة»[1].
- تصرف الجامعة مقترحاتها وقراراتها وأعمالها على مراحل عشرة هي:

---

(1)- الشقيري (أحمد)، الجامعة الاتحادية والجامعة الانفصالية. مجلة المستقبل العربي. العدد: 1979/1. ص: 81.

1- إدراج الاقتراحات في جدول الأعمال.

2- إبلاȟ هذه الاقتراحات إلى الدول الأعضاء لدراستها، وتحديد المواقف بشأنا.

3- مناقشة الاقتراحات في إحدى دورات الجامعة.

4- تأجيل الاقتراحات لدورة ثانية لمزيد من البحث والدرâ.

5- إصدار توصيات بشأن الاقتراحات إذا تمت الموافقة الإجماعية، إن لم يقتـرح أحـد الأعضـاء التأجيل، أو إحالة الاقتراح لدراسته.

6- قيام الأمانة العامة بمطالبة الدول العربية بتنفيذ التوصيات.

7- موافقة السلطات الدستورية على صيغة التوصيات.

8- توقيع معاهدة أو اتفاقية بالموافقة على التوصيات.

9- تكامل التوقيع لتصبح المعاهدة قابلة للتنفيذ.

10- البدء بالتنفيذ(1).

كل هذا إذا كان الموضوع قيد التحضير والدراسة بحالة جيدة من حيث التوقيت كي يكون صالحا للتنفيذ. إلا أنّه من الجدير بالذكر أنه لا توجد مؤسسة عربية قضائية أو شعبية تحاسب هـذه الدول أو تلك على مخالفتها، فعلى سبيل المثال أن معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي التي Ž التوقيع عليها في 12 أبريل 1950، لم تر النور في تنفيذها كما أريد لها، فليس لɋمة العربية جـيÏ مشترك، فضلا عن الجيÏ الواحد والقيادة الواحدة، ولم يبق من مظاهر هذه الاتفاقية سوى الأمانـة الإدارية للشؤون العسكرية الموجودة ضمن أمانة الجامعة. أما المعاهدات الأخرى فلم يكن مصـيرها بأحسن من مصير معاهدة الدفاع المشترك، فصيغة هذه المعاهدات تكفي لإدانة الجامعـة بالقصـور وإدانة الدول بعدم الالتزام بأحكامها(2). ومع كل ذلك يمكن القول: إن غياب الصيغة القانونية بـين المنظمة الأم، والمنظمات المتخصّصة المنبثقة عنها، وعدم وجود قاعدة من أجل تكييف العلاقة بينـها: أمر يدعو إلى عدم الالتزام بتنفيذ أحكام القرارات والمعاهدات.

(1)- المرجع السابق. ص: 82.

(2)- المرجع نفسه. ص: 83.

رابعاً- ما يتعلق بمجلس الجامعة وفض النـزاعات:

على الرغم من أن الجامعة العربية قد تعاملت- بالفعل- مع أغلب حالات الخلاف بين الدول العربية منذ قيامها وحتى الوقت الحاضر، إلا أنّ غموضا ما يزال قائما حول الإمكانات المتاحة لهـذه المنظمة في كثير من الحالات التي تعتبر أكثر حساسية وتعقيدا في حل النـزاعات العربية المحلية.

فمن الناحية القانونية جاء في الميثاق أن النـزاعات تحلّ بالتسوية السلمية، وهذه القضية مثار خلاف بين الأعضاء، وخاصة بشأن الصلاحيات التي ينبغي أن تمنح للمنظمة المقترحة لهذا الغـرض كي تصدر قرارات ملزمة بهذا الشأن، كما تقوم على توحيد السياسات الخارجية للدول الأعضـاء وبالإضافة إلى ذلك «حدود كل قطر عضو في عقد اتفاقات خاصة، وكذا طبيعة نظام التحكيم الذي سيعمل به مستقبلا»[1].

وتحقيق ذلك يتطلب استعداد الأقطار العربية للتنازل عن قدر من سيادتها لصالح المنظمة كما يتطلب بيان شكل الإجراءات الخاصة بتسوية النـزاعات المثارة بين الـدول الأعضـاء في المنظمـة وهاتان القضيتان محل جدل وخلاف أثناء محادثات إنشاء الجامعة.

فالقضية الأولى تتجلى من خلال ثلاث صيغ[2]:

الصيغة الأولى: صيغة الدولة الموحدة، لما لها من سلطة مركزية، وبما تعنيه من زوال للسيادة وللشخصية الدولية للعضو، يترتب عليها خضوع مطلق من جانب الدول الأعضاء، ومن ثم تتضمن قبولا إجباريا للقواعد الخاصة بعملية تسوية النـزاعات.

الصيغة الثانية: صيغة النموذج الفيدرالي، فتتمتع المنظمة بسلطات كبيرة كذلك، كما يوجد قدر كبير من الالتزام من جانب الأعضاء بالخضوع لقواعد تسوية النـزاعات، ولكن في ظل صـيغة الاتحاد الكونفدرالي الموسع.

الصيغة الثالثة: وهي التي أخذت بها الجامعة، وقامت على أساسها، فلا يكون هنـاك أدنى مساس لسيادة الدولة، وهي لذلك لا تفيد كثيرا من مجال التسوية السلمية للنـزاعات نظرا لافتقـار

(1)- الرشيدي (أحمد)، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات العربية المحلية. مجلة المستقبل العـربي. السـنة الرابعـة. العدد: 32/أكتوبر 1981. ص: 83-85.

(2)- المرجع نفسه.

المنظمة- الجامعة- للقدرة على اتخاذ إجراءات تسوية لها صفة العمومية عند التطبيق.

وإذا تضمن الميثاق المحافظة على الأمن والسلام في المنطقة العربية[1]، فإن نجاح هذا الهـدف يعتمد على مبدأ التسوية السلمية للنـزاعات بين الدول الأعضاء، بحيث يمكن توفر عوامل التنميـة للتعاون العربي في ظل أمن وسلام عربيين، وما تمسّك الجامعة العربيـة بمبـدأ التسـوية السـلمية للنـزاعات، إلا التزام فعلي بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة.

إلا أن ما يؤخذ على ما جاء في ميثاق الجامعة أنه لا يقدم آلية فعّالة للتوصّل إلى تسوية سلمية للنـزاعات، كالمفاوضات، والتحقيق، والمساعي الحميدة... الخ. إنما تتدخل الجامعة في تسوية سلمية للنـزاعات على شكل صورتين اثنتين[2]:

الصورة الأولى: ما أطلق عليها اسم "التدخل اللاحق" ويكون في حالة نشوب خلاف بـين دولتين أو أكثر من دول الجامعة لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها[3]، فإذا لجـأ المتنازعون إلى المجلس لفضّ النـزاع، فقراره يجب أن يكون نافذا وملزما.

ومن الملاحظ أن الميثاق لم يبح لمجلس الجامعة أن يتدخل من تلقاء نفسه في أي نزاع يهـدد الأمن والسلم العربي. وجعل للدولة المتنازعة معها أو الدولتين المتنازعتين حق اللجـوء إلى المجلـس وتقديم شكوى، وعندها يقوم المجلس بفض النـزاع، بإصدار قرارات ملزمة للطرفين[4].

الصورة الثانية: ما أطلق عليها اسم "التدخل السابق، أو الوقائي" وتتمثل في وساطة المجلـس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولتين من دول الجامعة للتوفيق بينهما، وعندها يصدر المجلس قرارات التحكيم، والخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء[5].

---

(1)- وهذا ما أقرته المادة الخامسة من الميثاق.

(2)- محمد (أبو الوفاء)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية. مرجع سابق. ص: 628 وما بعدها.

(3)- هذه الألفاظ التي استخدمها الميثاق غامضة، فاستقلال الدولة يعني احترام سيادتها، وسيادتها تعني استقلالها وسلامة أراضيها.

(4)- ولكن هل تستجيب الأطراف المتنازعة لمضمون القرار؟مع أن له صفة النفاذ واللزوم.ولهذا ينبغي الأخذ بعين الاعتبار للمادة:7 من الميثاق.

(5)- وفي هذه الحالة، فإنّ دور المجلس لا يتعدى إلا الوساطة في حل الخلاف، أو التحكيم في القضية، وهو دور سطحي، مـع أن الميثاق لم يتعرض إلى القرارات الصادرة عن ذلك، حتى تكون واجبة التطبيق، ولفسح المجال أمام الدولتين لتنفيذ القرارات. والأهـم من ذلك إذا رغبت الجامعة أن تطبّق القرارات الصادرة عن دور الوساطة بشكل فعّال فالأمر يستوجب تشكيل محكمة عدل عربيـة وقوات طوارئ عربية، حتى تتمكن الجامعة من توقيف أي اعتداء أو تهديد يقوم بين الدول الأعضاء.

وقد وصف هذا التحكيم بأنه قاصر[1]:«حيث أنه لم يوجد هناك أي التزام من جانب أحد الأقطار العربية بالالتجاء إلى المجلس ليقوم بدوره في التحكيم، كما أن هذا التحكيم لا ينصرف إلاّ إلى بعض النزاعات وليس كلها، وإذا كانت معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي قد حاولت التخفيف من القيود الواردة في الميثاق بشأن تسوية النزاعات، إلا أنّه ممكن الزعم بأن هذه المعاهدة لم تأت بجديد يذكر، ما عدا أنها تحث على عدم الالتجاء إلى القوة في فض النزاعات وعزم الدول المتعاقدة على فض جميع نزاعاتها الدولية بالطرق السلمية، وبالتالي يمكن القول أن هذه المعاهدة شأنها شأن الميثاق، حيث اتصفت بالعمومية وعدم التفصيل، ما عدا المادة الخامسة من الميثاق التي أشارت إلى الوساطة والتحكيم الاختياري».

ومن ذلك يمكن القول: إن الميثاق عاجز عن التفاعل مع الصراعات العربية والتعامل معها من منطق قومي وإيجابي، كما أنّه عاجز من حيث النّص عن توحيد السياسات العربية المتعددة تحت سياسة عربية مشتركة. ولذا لا بد من تطوير نظام تسوية النزاعات من أساسه. أما أسباب القصور فيمكن اختصارها بما يلي:

- الحرص الشديد على التمسّك بالسيادة الوطنية، وهذا ما يأتي في المقام الأول لأسباب القصور.
- شكل الحكم القائم في كل بلد عربي.
- احتمالات النزاع بين الدول العربية من الأمور النادرة.
- عدم التفصيل في الميثاق فيما يختص بنظام تسوية النزاعات.

نستنتج مما سبق: بأن المعوقات التي وقفت أمام المقررات والاتفاقيات فحالت دون تنفيذها تمخّض عنها سلبيات أثّرت في العمل الجماعي المشترك، فظهرت هذه السلبيات في النقاط الآتية:

1. لم تستطع الجامعة تحقيق خطوات متكاملة نحو التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء في الجامعة وأقرب مثل نسوقه،هو أنها لم تتوصل إلى إيجاد صلات مادية بين أعضائها،فلا توجد شبكة من الخطوط الحديدية تربط بين الدول العربية، وكذا مصارف موحدة، ونقود واحدة، وسوق عربية مشتركة...

2. عجز الجامعة عن تسوية الكثير من النزاعات والخلافات التي ما تزال قائمة حتى الآن سواء كان ذلك على الصعيد العربي- العربي كالخلافات القائمة بين الجزائر والمغرب بشأن مستقبل الصحراء

(1)- الرشيدي (أحمد): مرجع سابق. ص: 86، 87.

الغربية. والنـزاعات العراقية الكويتية التي كانت سببا في نشوب حرب الخليج التي تسببت في تدخل القوات الأجنبية. والخلافات بين قطر والبحرين، التي فصلت با محكمة العدل الدولية. أو ما كـان على الصعيد العربي الأجF كقضية فلسطين، والحصار علـى العـراق وليبيـا، وقضـية لـوكربي والخلافات بين الإمارات العربية المتحدة مع إيران بشأن الجزر، ونفس الأمر مع الـيمن وإريتريـا في السنوات السابقة...

3- ونظرا لتكريس ميثاق الجامعة لاستقلال وسيادة الدول الأعضاء، حافظت الجامعة على التجزئـة العربية، ولم تتمكن من الوحدة بين الدول الأعضاء حG ولا الاتحاد. فقرارات الجامعة المنبثقة عنـها تؤخذ بالإجماع الذي ترنو كل دولة فيه إلى احترام سيادتا.

4- حG أن أكثر الدول الأعضاء الموقّعة على الميثاق، والاتفاقيات والمعاهدات والبروتوكـولات لم تأخذ صفة الجدّية، الأمر الذي يجعلها غير ملتزمة بتطبيق ما لا توافق عليه، حG في قضـية تسـوية النـزاعات. وذلك لعدم وجود رادع قانوني تجاه عدم تنفيذ الدولة لالتزاماتا المنصـوص عليهـا في الاتفاقيات مثلا.

وبعد استعراض العوائق وأنواعها ومآلاتا في الوقوف أمام تنفيذ القرارات،سنتعرض بالبحث في القرارات الصادرة عن الجامعة ومآلاتا وواقعيتها مع أمثلة عنها،وسبل معالجتها وذلك في الفصل الآتي

الفصل الثاني:

القرارات الصادرة عن الجامعة ومآلاتا في الواقع وسبل مواجهتها

ويتضمن المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: القرارات الصادرة عن الجامعة ومآلاتا.

المبحث الثاني: واقعية القرارات وسبل معالجتها.

تعتمد جامعة الدول العربية في تسيير شؤونا على القرارات الـتي تصـدرها والتوصـيات واللوائح التي تقتضيها الحالات والمشكلات والمسائل التي تحتاج إليها الدول الأعضاء فيهـا، والـتي تضمنتها أهدافها، وفي مقدمة ذلك تقوية الروابط بين الدول العربية، واحترام اسـتقلالها، وتعزيـز مكانتها ضمن المجتمع الدولي. بالإضافة إلى رعاية التنمية في كل مجالاتا وبالتالي العمـل الـدؤوب لتحقيق السلم والأمن في ربوع الأمة العربية.

وبناء على ذلك فإن البحث يتطلب التطلع علمياً على القرارات الصادرة عنها ومدى الفاعلية التي أدت إليها، فإن لم تنفذ على الوجه الأكمل، بات الأمر متطلباً بيان الأسباب التي حالـت دون تنفيذها، حتى تتم معرفة الأعمال التي تزيد من فاعليتها.

ومن هنا تبدو أمام الباحث دراسة واقعية هذه القرارات وسبل معالجتها من خلال الحـالات التي تتطلب ذلك، وبيان الرؤية الواضحة للسياسات الراهنة داخل الجامعة، حتى إن ظهر ضعف ما في جسم تلك القرارات، عندئذ لابد من معرفة الوسائل العلمية لتسوية الأوضـاع وعـلاج الضـعف بالطرق السلمية، من أجل مواجهة التحديات الراهنة والمتوقعة دولية كانت أم إقليمية.

إذن يتضمن الفصل المباحث والمطالب الآتية:

المبحث الأول: القرارات الصادرة عن الجامعة ومآلاتا، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: ماهية القرارات وأسباب إخفاقها والعوامل التي تزيد في فاعليتها.

المطلب الثاني: تدخل الجامعة لفض النـزاعات العربية – العربية.

وموقفها من الاعتداءات الخارجية.

المبحث الثاني: واقعية القرارات وسبل معالجتها، وفيه مطلبان:

المطلب الأول: تعديل الميثاق وتطويره.

المطلب الثاني: الرؤية الواضحة لسياسات الجامعة.

المبحث الأول: القرارات الصادرة عن الجامعة ومآلاتا

إنّ جامعة الدول العربية كأي منظمة من المنظمات الدولية تعتمد في تسيير أمورها على مـا تصدره من قرارات مهما كان شكلها وصيغتها كالأوامر والتوصيات واللوائح، إلا أنّ هذه القرارات يجب أن تكون قابلة للتطبيق، وملزمة للتنفيذ، حتى لا تكون حبرا على ورق.

أما الجامعة العربية فإنا تتخذ من القرارات ما يحقق لها أهدافها التي جاءت في ميثاقها طبقـا لقواعد أساسية، ومبادئ ثابتة، وطرائق ووسائل محددة، للوصول إلى أهداف الجامعة الـتي تتضـمن تقوية الروابط بين الدول الأعضاء، ودعمها على أساس احترام سيادة كل دولة واستقلالها، والسعي لتأمين مستقبلها، ووحدتا مع الدول العربية، وإلى جانب ذلك تحقيق التعاون العـربي في المسـائل السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، ثم المحافظة على الأمن والسلم العربيين، وكذلك النظر في مصالح البلاد العربية بصفة عامة[1].

ومن النظر في القرارات الصادرة عن الجامعة العربية على ضوء ما أقره ميثاقها، ومدى فعاليـة هذه القرارات وما آلت إليه، فإن الأمر يتطلب دراسة متفحصة لمعرفة الأسس والقواعـد المشـرّعة والوسائل والطرائق المتّبعة، والنتائج والأهداف المحققة، وهذا ما يتجلى في المطالبين الآتيين:

المطلب الأول: ماهية القرارات وأسباب إخفاقها والعوامل التي تزيد في فاعليتها.

المطلب الثاني: تدخل الجامعة لفض النـزاعات العربية – العربية.

وموقفها من الاعتداءات الخارجية.

(1)– انظر: مجلة العربي، العدد:183/فبراير (فيفري) 1974م. ص: 22.

المطلب الأول: ماهية القرارات وأسباب إخفاقها والعوامل التي تزيد في فاعليتها

تتطلب دراسة هذا المطلب الوقوف على ماهية القرارات ومدى فاعليتها وإلزاميتها. وهذا الأمر يقتضي التعريف بها اصطلاحياً وبيان أنواعها، ومفهوم الجزاء وعلاقته في المنظمة الدولية وما ينجم عن ذلك - بما يتعلق بها من المرجعية والفاعلية، وما تؤول إليه من التنفيذ وما يعترضه من إخفاق، حيث تتم دراسة أسباب الإخفاق من جهة، والعوامل التي تزيد في فاعليتها من جهة أخرى. ومن ثمّ دراسة العوامل التي تزيد في فاعلية القرارات. كل ذلك يبحث من خلال أربعة فروع:

الفرع الأول: ماهية القرارات ومدى فاعليتها وإلزاميتها.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في اتخاذ القرارات وعدم تنفيذها.

الفرع الثالث: الأسباب التي تحول دون تنفيذ القرارات.

الفرع الرابع: العوامل التي تزيد في فاعلية القرارات

الفرع الأول: ماهية القرارات ومدى فاعليتها وإلزاميتها

يبحث هذا الفرع من خلال ما يأتي:

أولاً- ماهية القرارات وأنواعها:

1- التعريف بالقرارات:

أ- في اللغة: أصل الكلمة (قرّ) أي ما قرّ عليه الرأي من الحكم في مسألة[(1)].

يقال: صار الأمر إلى قراره، أي انتهى وثبت[(2)]، وقيل: القرار والقرارة ما قرّ فيه[(3)].

ب- في الاصطلاح: تصدر المنظمات الدولية قرارات مختلفة في المسائل التي تدخل ضمن اختصاصاتا، وتتخذ هذه القرارات أشكالا متعددة تبدو في صورة توصيات، أو تصريحات، أو قرارات بالمعنى الدقيق[(4)]. ونوجز فيما يلي تعريف كل منها اصطلاحياً:

---

(1)- المنجد الأبجدي: بيروت، دار المشرق. ط: 1967/1. ص: 791.

(2)- ابن هادية (علي) وآخرون، القاموس الجديد للطلاب، م.و.ك. ط: 1991/7. ص: 823.

(3)- الفيروز أبادي، القاموس المحيط: بيروت، عالم الكتب. د.ت. مجلد: 2. ص: 115.

(4)- شلبي (إبراهيم أحمد)، مبادئ القانون الدولي العام: بيروت، الدار الجامعية. د.ت. ص: 357، 358.

= التوصيات: تتخذ التوصيات أشكالا متعددة من التسميات مثل: توجيه أو رغبة أو رأي أو ما شاكل ذلك من التسميات[(1)].

أما من حيث قوتا الإلزامية فتتدرج بشكل ملحوظ، كما أنا تختلف من حيث حجم الموافقين عليها، ومدى قبول من توجه إليهم، وبالنسبة لمن توجه إليه لا تكون ملزمة إلا من الناحية الأدبية، ولكنها غير ملزمة قانونا، فإن أعلنت الدولة بقبولها صراحة فإنا ملزمة با عندئذ.

= التصريحات: هي بمثابة إعلانات كاشفة عن أمر معين وتدف إلى تحديد أو تأكيد قواعد معينة، استثناء إلى وضع قواعد جديدة.

ويتضمن التصريح عنصرين أساسيين: عنصر واقعي وعنصر قانوني، وقد يكون للتصريحات قوة إلزامية، وبذلك تساهم في إرساء قواعد القانون الدولي.

= القرارات الملزمة:«لقد حاول العديد من الفقهاء تعريف قرارات المنظمات الدولية مركزين على نوع معين من القرارات دون الآخر، الأمر الذي ترتب عليه كثير من اللبس والخلط، حيث نجد في المواثيق التابعة لمنظمات دولية استعمال لفظ قرار يقصد به توصية، أو يستعمل لفظ توصية يقصد به قرار ملزم»[(2)].

2- أنواع القرارات:

وتقسم القرارات التي تصدر عن المنظمات الدولية إلى نوعين:

النوع الأول: ما يشمل القرارات التي تصدر في أمر من الأمور التي تدخل في الشؤون الداخلية للمنظمة[(3)]، وهي القرارات الداخلية (INTERNAL DECISIONS) مثالها: القرارات التي تصدر بشأن الميزانية وتشكيل الأجهزة المختلفة للمنظمة، ولهذا النوع من القرارات قوة إلزامية تأخذ صفة النفاذ بمجرد صدورها، وهي محدودة الأثر فيما يتعلق بالقانون الدولي.

---

(1)- قسّم بعض العلماء التوصيات إلى قسمين: المحدودة، وغير المحدودة وهي التي تختص با اللجان المتخصصة حيث تملك اللجان كافة حرياتا فيما يتعلق بمناقشاتا واقتراحاتا.

(2)- بن جديدي، قرارات المنظمات الدولية ومدى فعاليتها. جامعة الجزائر. رسالة ماجستير. 1993. ص: 126.

(3)- وتصدر بعض المنظمات "اللوائح" وهي القرارات التنظيمية المتضمنة مجموعة من القواعد التي تنظم موضوعا عاما.

النوع الثاني: هي القرارات الخارجية (EXTERNAL DECISIONS)، وهذه القرارات وإن كانت تعتبر مصدرا من المصادر المادية للقانون الدولي، إلا أنها لا تعتبر، جميعها، مصدرا شكليا من مصادر هذا القانون، لأنّ ذلك يستوجب توافر شروط معينة في هذه القرارات(1).

ويمكن تلخيص هذه الشروط فيما يلي:

يشترط في هذه القرارات ثلاثة شروط، يعتبر توافرها عموما في أي قاعدة قانونية، وهي:

الشرط الأول: أن تتضمن القرارات قواعد عامة لا تتعلق بوقائع محددة، أو بأشخاص معلومين. وبذلك يمكن تطبيقها على شريحة كبيرة من الأشخاص والوقائع.

الشرط الثاني: أن تتسم هذه القواعد بالتجريد، بحيث يمكن تطبيقها على مراكز قانونية متماثلة.

الشرط الثالث: توفر خصيصة الإلزام حتى تعتبر مصدرا من مصادر القانون، وهذا يعني وجود جزاء يوقع على من يخالف القاعدة، وبذلك يصبغ على القاعدة الصفة القانونية، لذلك سنتعرض فيما بعد لمفهوم الجزاء وعلاقته بالمنظمة الدولية وأنواعه.

فإن توفرت هذه الشروط أمكن اعتبار القرار مصدرا من مصادر القانون الدولي.

3- مفهوم الجزاء وعلاقته بالمنظمة الدولية:

يتجه البحث إلى دراسة القرارات التي تكون لها قوة الإلزام، لأن هذه القوة الإلزامية من المعايير الأساسية للقرارات -كما رأينا- وبها تعرف نوعية القرارات، كما تظهر آثارها عند التطبيق ولهذا تلتزم الدول الأعضاء بهذه القرارات الصادرة عن المنظمة التي يحدّد ميثاقها كل ذلك.

فقوة الإلزام متصلة اتصالا وثيقا بالجزاء، وإذا كانت الدول في الماضي لا تسأل عن تصرفاتها فإن ذلك يعود إلى أمرين اثنين:

أولهما: لما كان يعتقد أن الملك لا يخطئ.

ثانيهما: في المسؤولية عن التصرفات يحدث تعارض مع سيادة الدولة.

إلا أنّه مع ظهور المنظمات الدولية، تطورت فكرة الجزاء في القانون الدولي، حيث بدا على أشكال وأنواع منها الجزاءات المادية، والجزاءات الأدبية.

---

(1)- انظر: شلبي، المرجع السابق، ص: 359، 360.

وسنوجز هذه الأنواع فيما يلي:

النوع الأول/ الجزاءات المادية: لهذا النوع من الجزاءات عدة صور وأشكال تتجلى فيما يلي:

أ- الجزاءات العسكرية: عندما تنتهك حرمة دولة من الدول الأعضاء في المنظمة، عندئذ يتم ردع القوة المعتدية بالجزاءات العسكرية التي تستخدم القوة العسكرية المسلحة، كما حدث في حرب الخليج مع العراق.

ب- الجزاءات الجنائية: هذا الشكل من الجزاءات تلجأ إليه المنظمة الدولية لتطبيق العقوبة على عدد من الجرائم مثل: جنايات ضد السلم، وضد الإنسانية، وعند قيام مؤامرة تحاك ضد دولة من دول الأعضاء لمحاربتها وانتهاك حرمتها أو المساس بسيادتا واستقلالها.

ج- الجزاءات المالية: وتظهر أشكال الجزاءات المالية عند تطبيق العقوبات الاقتصادية لإكراه دولة معتدية على القانون الدولي، أو على قانون الدولة المعتدى عليها، حتى ترجع إلى رشدها وترعوي عن غيّها.

وقد اعتمد هذا النوع من الجزاء وطّبق على الجماهير الليبية لفرض الحظر الجوي عليها، وعدم بيع الأسلحة لها بموجب القرار الصادر عن مجلس الأمن تحت رقم 748 عام 1992، ولا ننسى ما يعانيه الشعب العراقي حتى اليوم من الحصار الظالم الذي فُرض عليه، على إثر الحرب الدائرة رحاها في منطقة الخليج العربي. وتفاقم الخطر ولم يتوقف حتى استحلت القوى المعتدية (أمريكا وانجلترا وغيرهما) حرمة العراق وبسطت نفوذها على أراضيها.

النوع الثاني/ الجزاءات الأدبية: ولهذا النوع من الجزاءات درجات مختلفة تتفاوت عند التطبيق من حيث الأثر والنتائج على الدولة التي عوقبت بذا النوع من الجزاء، نذكر منها ما يلي:

أ- سحب عضوية الدولة أو توقفها لفترة من الزمن: هذا النوع من الجزاء لم يحدث في المنظمات الدولية، لأنه يتطلب إجراءات خاصة، إلا أنّ الذي في هذا النوع من الجزاء هو توقيف عضوية الدولة من المنظمة لفترة تحدّدها المنظمة بقرار يصدر لهذا الشأن.

وفي جامعة الدول العربية، لم ينص ميثاقها على هذا النوع من الجزاء، ولكن الذي حدث، هو أنّ الدول العربية الأعضاء في الجامعة وقعت على تجميد عضوية "جمهورية مصر العربية" في الجامعة جزاء لها على المخالفة الجنائية التي ارتكبتها عند توقيعها على معاهدة "كامب ديفيد".

ولربما قال قائل لا توجد صفة قانونية لهذا الجزاء على مصر، لخلوّ الميثاق من الـنص علـى تجميد العضوية أو وقفها، ولكن المخرج القانوني واضح بالمقولة الآتية:

"إن الميثاق يقرر تعديل نصوصه بأغلبية الثلثين من الأعضاء"

وقد حدϙ هذا في القرار الصادر عن مجلس وزراء الخارجية والاقتصاد العرب في بغداد مـن الفترة: 27 إلى 31 مارâ (آذار) 1979 بشأن تجميد عضوية مصر في الجامعة العربية.

وبذا يكون القرار الصادر بمثابة تعديل لبند من بنود الميثاق، بحيث يمكن إضافة عقوبة "الوقف عن مباشرة حقوق العضوية" إلى عوارض العضوية في ميثاق الجامعة.

ب- قطع العلاقات الدبلوماسية: هذا الجزاء هو الشائع لدى أكثـر المنظمـات الدوليـة لسهولة تطبيقه وتنفيذه، ومن الجدير بالذكر أنّ لهذا الجزاء آثارا اقتصادية تؤثر علـى الدولـة الـتي قوطعت دبلوماسيا. ومن الأمثلة على هذا النوع: قطع العلاقات الدبلوماسية بين المغـرب وفرنسـا بسبب تفجير القنبلة الذرية الفرنسية في الصحراء الجزائرية في شهر فيفري (شباط) 1960 ومقاطعـة الدول العربية لمصر عند توقيعها لمعاهدة "كامب ديفيد" واعترافها بإسرائيل.

4- مرجعية القرارات:

ميثاق الجامعة هو المرجع القانوني الذي تعود إليه الدول الأعضاء عند اتخاذ القرارات. «وينص ميثاق الجامعة على أن تتخذ القرارات بمعرفة مجلس الجامعة طبقا لقواعد محـددة[1]. إلا أنّ ظـروف العمل أدت إلى أن تتولى اللجنة السياسية[2] كافة اختصاصات الـلس عدا الاسم، وتشكل اللجنـة السياسية عادة من وزراء خارجية الدول الأعضاء وإن كانت كـثيرا مـا تتكـون مـن الممـثلين الدبلوماسيين للدول الأعضاء في القاهرة. وتختص بتقديم توصيات للمجلس»[3].

(1)- وهذا ما ذكرته المادة (3) من ميثاق الجامعة، انظر الملحق رقم: 1.

(2)- اللجنة السياسية واحدة من اللجان الدائمة المتخصصة التي أشار إليها الميثاق في المادة (4)، وقد Ź إنشاؤها من قبـل مجلـس الجامعة استجابة للضرورات التي تقتضيها مصلحة الجامعة وتحسين سير العمل فيها، وذلك في 30 نوفمبر (تشرين الثاني) 1948م وتبدأ اللجنة اجتماعاتا بدعوة توجّه إليها، فتجتمع حسب الأصول المقررة لاجتماع الجامعة في دورة استثنائية، وتخـتص بتنسـيق الشؤون السياسية بين الدول الأعضاء في الجامعة، وبينها وبين الدول الأخرى،وبذا تكون كلجنة تحضيرية واستشارية لـلس الجامعة.

(3)- الغنيمي، جامعة الدول العربية. مرجع سابق. ص: 85.

أما سبيل العمل لهذه اللجنة فيكون، بأن تجتمع اللجنة السياسية قبيل دورة انعقاد المجلس[1] وفي فترات أخرى. وفي كل اجتماع تناقش التوصيات التي تدخل في اختصاصها، كما تناقش توصيات اللجان الفنية الأخرى، فعلى سبيل المثال ناقشت في دورة 1957م خطة لسوق عربية مشتركة وردت من المجلس الاقتصادي.

ولإصدار قرارات عن اللجنة السياسية، فإن اللجنة تتخذ توصياتا بالأغلبية العادية، ثم تصاغ في شكل قرار، لعرض على مجلس الجامعة للموافقة عليه، وتتم الموافقة على القرار دون مداولة جدية وعندئذ يمكن القول بأنّ اللجنة تقوم بدور الجهاز الرئيسي في اتخاذ قرارات مجلس الجامعة[2].

ولقد غدا مجلس الجامعة يوافق على مقررات اللجنة وتوصياتا دون مناقشة «حتى أن بعض التصرفات الإدارية التي ينص الميثاق على أن تصدر بموافقة المجلس، أصبحت تتخذ الآن بموافقة اللجنة السياسية فحسب»[3]. وبذلك أصبحت قرارات اللجنة نائية، لأنا - في الحقيقة - قرارات الدول العربية مجتمعة بالاتفاق بينها وتحت مسئوليتها، فلم يعد للجنة بعد إصدار قراراتا إلا إخطار المجلس[4]

فإن اقتضت الظروف إصدار قرارات عاجلة بشأن قضايا ملحّة مستعجلة، فإن اللجنة تجتمع وتقرر ما فيه مصلحة الجامعة عامة، والقضية المهمة خاصة، كقضية فلسطين، بحيث لو انتظرت اللجنة الموعد العادي المقرر لانعقادها، أو لانعقاد مجلس الجامعة، لفات الأمر على الأمة.

وبذلك يتبين أن مجلس الجامعة قد فوّض اللجنة السياسية بدراسة جداول الأعمال التي تعرض عليه فيما يتعلق باختصاص هذه اللجنة -كما أسلفنا- وبذا العمل تظهر المرونة التي تتمشى فيها الأمور، وتعلو المصلحة العامة على القيود القانونية.

---

(1)- تشير المادة (11) من الميثاق أن للمجلس دورتين عاديتين في كل عام (مارس وأكتوبر) كما ينعقد بصورة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة، انظر الملحق رقم: 1.

(2)- وساعد على ذلك، أنّ أعضاء اللجنة غالبا ما يكونون هم أعضاء مجلس الجامعة.

(3)- الغنيمي، جامعة الدول العربية. مرجع سابق. ص: 86.

(4)- «وفي هذا الصدد ذكرت الإدارة القانونية لجامعة الدول العربية أن كل ما هو منسوب للجنة السياسية مثلا في دراسة بعض المسائل وإصدار قرارات ملزمة فيها كان عملا لا يستند إلى نصوص الميثاق، وأنه من الممكن لإضفاء المشروعية على ما تم على النحو المشار إليه، وتصحيحا للأوضاع نسبت هذه القرارات الملزمة إلى مجلس الجامعة صاحب الحق الوحيد في هذا الصدد، وذلك عن طريق تحول اللجنة إلى مجلس جامعة، وبذلك يصح الأمر ويستقيم التفسير». المرجع نفسه.

ثانياً- مدى فعالية القرارات:

لدراسة مدى فعالية القرارات ينبغي معرفة ما مدى ما حققته المنظمة من أهـداف تضـمنها ميثاق الجامعة، والمبادئ التي تلتزم الجامعة بالسير وفقا لها.

طبعاً، فإنّ سلطات مجلس الجامعة واختصاصاته ذات طبيعة عامة، لما ورد في الميثـاق، بـأن مجلس الجامعة يصدر قراراته التي من البديهي أن تكون ملزمة للدول الأعضاء حتى يتحقق ما تفيـده القرارات الصادرة عن المجلس أو عن أي لجنة من اللجان المنبثقة عنه، وذلك لأن قرارات الجامعة أقل تنوعا واختلافا بالنظر إلى القرارات الصادرة عن المنظمات الدولية الأخرى التي تربـو علـى (300) منظمة دولية حكومية.

وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ عمر الجامعة العربية معتبر فيما لو قيس بأعمار المنظمات الأخـرى حيث تعد من أوائل المنظمات الدولية التي أنشئت بعد الحرب العالمية الثانية، بل وأن التوقيـع علـى ميثاقها كان قبل التوقيع على ميثاق الأمم المتحدة، وهذا كفيل بتملكها لخبرة واسعة في الميدان.

إذن: إن البحث في هذه المسألة يتطلب النظر في أهداف الجامعة، ومكامن الفشل في المقررات أي أين يكمن الفشل؟

1- أهداف الجامعة: أشار الميثاق إلى أهداف الجامعة التي تتمثل في الرغبة الواضحة في تقوية الروابط بين الدول الأعضاء (مصر، العراق، السعودية، سورية، الأردن، لبنان، اليمن) ودعمها على أساس احترام استقلال وسيادة تلك الدول، والسعي الجاد لتأمين مستقبلها ووحدتها، وهـذا يعـني بطريق غير مباشر تحقيق وحدة عربية شاملة، أو على الأقل قيام حكومة مركزية قوية بين الـدول[1] أو على الأقل حكومة فيدرالية.

ولكن - وللأسف الشديد- لم يتحقق هذا الهدف السامي النبيل، ولا أي درجة من درجات الاتحاد العربي رغم وجود أشكال جديدة من الدول الوحدوية أو الاتحادات منذ نهايـة الخمسـينات بعضها تجاوزه الزمن، مثل الجمهورية العربية المتحدة (1960م) والوحدة الاندماجية بين مصر وليبيـا (1972م)وبعضها قائم نظريا كاتحاد المغرب العربي،وبعضها مازال قائما كمجلس التعاون الخليجي[2]

(1)- وهذا ما كانت الحكومة السورية والمصرية تهدف إليه من وراء قيام جامعة الدول العربية.

(2)- انظر: المجلة الجزائرية للعلاقات الدولية، العدد: 1. الفصل الأول: 1986م، ص: 81 وما بعدها.

وبالإضافة إلى ذلك، يشير الميثاق إلى عدد من الأهداف تتلخص فيما يلي:

- تحقيق التعاون العربي في المسائل السياسية.
- صيانة استقلال الدول الأعضاء.
- المحافظة على السلم والأمن العربيين.
- تحقيق التعاون العربي في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- النظر في مصا البلاد العربية بصفة عامة[1].

لم تحقق الجامعة هذه الأهداف، ولمعرفة ذلك ينبغي النظر في مكامن الفشل للمقررات، وفق ما يلي:

2- مكامن الفشل: سبق أن تكلمنا عن المعوقات التي تقف حائلا دون تحقيق أهداف الجامعة من الناحية الاقتصادية، والسياسية، والقانونية، وسنبحث عن المكمن الأساسي لذلك والذي يتجلـى في الميثاق نفسه.

وعند دراسة الميثاق بصورة متأنية لاستنتاج مكامن فشل العديد مـن المقـررات، ـد أن البواعث عديدة نذكر أهمها وهي:

أ- اشترط الإجماع في أهم قرارات مجلس الجامعة[2]. وكذا ما تضمنته المادة التاسـعة الـتي تتضمن بأنه للدول الأعضاء حق إبرام ما تشاء من المعاهدات والاتفاقيات مع الدول غير الأعضاء، ما دامت لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين[3]. وكان من الأحرى بالميثاق أن لا يتـرك هـذه المـادة مطلقة، بل أن يقيدها بشرط انسجام أي معاهدة أو اتفاقية تبرمها دولة عضو في الجامعة مـع دولـة أخرى[4]، مع ما جاء في النصوص والمواد المدرجة في ميثاق الجامعة، فإن خالفت المعاهدة أو الاتفاقية أحكام الميثاق فهي باطلة لاغية.

(1)- انظر المادة (2) من الميثاق.

(2)- بحث شرط الإجماع في الفصل السابق.

(3)- انظر: بن جديدي (محمد)، قرارات المنظمة الدولية ومدى فعاليتها. مرجع سابق. ص: 227.

(4)- انظر: شكري (عزيز)، جامعة الدول العربية وعلاقتها المتخصصة بـين النظريـة والتطبيـق. الكويـت. دار السلاسـل. ط: 1975/1. ص: 16.

فإن ترك المجال على إطلاقه، فإنه يضرب المصالح القومية للأمة العربية على حساب المصلحة الوطنية لتلك الدولة التي أبرمت المعاهدة(1).

ب- لابد من توضيح علاقة الجامعة العربية بالمنظمات الدولية الأخرى، فقد جاء في الفقـرة الثالثة من المادة (3) من الميثاق:«ويدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئـات الدولية التي قد تنشأ في المسـتقبل لكفالـة الأمـن والسـلام ولتنظـيم العلاقـات الاقتصـادية والاجتماعية»(2).

وعليه، فإن الجامعة تتعاون مع منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ومع منظمة الوحدة الأفريقية، ومجلس التعاون الخليجي، وغيرها من المنظمات الدولية الهادفة إلى السلام والأمن الـدوليين والمناهضة للتمييز العنصري.

ج- وحري بالميثاق -كذلك- أن يوضح بالضبط المقصود من الاستقلال، لأنّ بعض الدول الأعضاء وإن كانت تتمتع بالاستقلال الشكلي، لكنها تعاني من تواجد القـوات الأجنبيـة علـى أراضيها، فهذا الوضع لا يحقق الاستقلال التام بكل ما في الكلمة من معنى، ولذا بات على الجامعة أن تعمل على تحقيق استقلال متكامل.

ومن الجدير بالذكر أن الجامعة لم تتعرض للاستقلال الاقتصادي الذي بات اليوم هدفا أساسيا من أهداف الدول المستقلة سياسيا.

ومع كل ما سبق، فإن المقصود من الاستقلال يعني: استقلال الدول الأعضاء وحفظ سيادتها في مواجهة الدول الأخرى خارج نطاق الجامعة، وعلى الخصوص في مواجهـة الـدول الأعضـاء والجامعة نفسها، وفي هذا إشارة إلى التزام الجامعة بكل متطلبات الاستقلال السياسي والاقتصـادي واحترام السيادة الوطنية لكل الدول الأعضاء.

د- وفي خضم الحديث عن الاستقلال، فالميثاق لم يشر صراحة إلى حق الأقطار التي مازالت تحت نير الاستعمار، كي تعمل الجامعة على الوقوف إلى جانب تلك الأقطار، وتقديم المساعدات لها من أجل الاستقلال وتقرير المصير.

---

(1)- وقد حدث مثل ذلك عندما دخلت الحكومة الملكية العراقية في حلف بغداد عام 1955 رغم المعارضة الجماعية.

(2)- صادق أبو هيف (علي)، القانون الدولي العام. الإسكندرية. منشأة المعارف. ط: 1/ د.ت. ص: 976.

فالميثاق لم ينص على أي التزام من قبل الجامعة نحو تلك الأقطار، ولم يشر إلى إيجاد منظمة ضمن لجان الجامعة غرضها تصفية الاستعمار في الوطن العربي.

هـ - وبالنظر إلى المادتين (5، 6) من الميثاق، اللّتين تتضمنان كيفية فض النـزاع الواقع بين دول الأعضاء، فإنّ القرار الصادر عن المجلس يعتبر نافذا وملزما، كما تتضمن المادة (5) توسّط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، ودولة أخرى من دول الجامعة أو من غير دولها. وبيّنت المادة (6) الوسائل الواجب إتباعها عند وجود اعتداء، أو عند الخشية من وقوعه، ويصدر المجلس قراره بالإجماع، لمنع وقوع ما يهدد أمن وسلام المنطقة.

وأمام مختلف النـزاعات، فإن الجامعة تلجأ إلى فضها وحلّها بأحد أسلوبين هما:

الأول: إتباع الطرق السلمية في التحكيم: إن المادة الخامسة من الميثاق تنص على أنه «لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتا أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما».

وفي هذه الحالة لا يجوز للدولة المتنازعة الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته[1]. فالمجلس يتولى التحكيم في نـزاعات الدول الأعضاء مع مراعاة ما يلي:

* لا يعتبر اللجوء إلى المجلس إلزاميا في البداية، لأنه مشروط بموافقة الأطراف في عرض النـزاع على المجلس، ولا ينعقد هذا الاختصاص إذا لم يوافق أحد الأطراف أو كلاهما.

* استثنت المادة الخامسة من المنازعات،التي تتعلق بالاستقلال أو السيادة،ولكن الفقرة الثالثة من المادة نفسها تخول للمجلس صلاحية التوسط في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة وأخرى.

ففي الحالة الأولى: يكون القرار نافذا ملزما، أي عند التحكيم.

وفي الحالة الثانية: يكون القرار غير ملزم، لأن دور المجلس توفيقي.

الثاني: قمع العدوان: فالمادة السادسة من الميثاق تنصّ على أنّه:«إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه، فللدولة المعتدى عليها أو المهدّدة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فورا.

(1)- من النظر في نص هذه المادة، نستنتج أن الميثاق جعل من المجلس محكمة تنظر في هذه القضايا.

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء، ويصدر القرار بالإجماع، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع، رأي الدولة المعتدية.

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده(1).

ونتيجة لذلك، يلاحظ على المادة السادسة عند إشارتها للعدوان، يبدو النص غير واضح في تحديد مفهوم العدوان، وكذا في التدابير الواجب اتخاذها لقمعه، وكذا عدم تحديد أداة من أدوات الجزاء أو القمع تكون قادرة على حسم النزاع، وفضّ العداء، وتنفيذ التدابير اللازمة التي قررها المجلس، فانعدام كل ذلك جعل القرارات مطاطة وغير ملزمة ولا نافذة إلا بقدر(2).

فهذه النقائص الموجودة في الميثاق، وإلى جانبها اشتراط الإجماع، جعلت قرارات المجلس هشّة رخوة، فما ذكر أشبه ما تكون بحجر عثرة تعيق القرارات عن أداء فعالياتها المنوطة بها.

ولكي تتفادى الجامعة هذه النقائص، لجأت إلى إبرام معاهدة الدفاع المشترك بتاريخ: 1950/04/13، بعد ذلك يمكن القول:

إن دور الجامعة انعكاس لأوضاع الدولة العربية، فإن كانت العلاقات بين الدول العربية وطيدة وعلى اتفاق أدّت الجامعة دورها بنجاح، وحققت أهدافها إيجابيا، والعكس صحيح لأن الاختلاف والنزاع يعوق الجامعة عن مسيرتها، حتى أن النزاع إذا كان له بعد دولي فإن مسيرة الجامعة تتقلص ولربما تفشل.

و- ومما جاء في ملحق الميثاق، أن الجامعة منحت لنفسها حق النظر في شؤون البلاد العربية التي لا تزال تحت الاستعمار، والتي لم تكن عضوا في الجامعة، فعلى المجلس مراعاة أماني تلك البلاد،

---

(1)- من النظر في نص هذه المادة (6) نستنتج أن صياغتها ركيكة ومطلقة غير مقيدة، إذ أن قضية الاتصال بالمجلس متروك حبله على الغارب، بحيث يستطيع لأي دولة عضو في الجامعة من غير المتنازعة أن تطلب اللجوء إلى المجلس لفض النزاع، فلماذا لا يكون المجلس مخولا بمهامه عندما تلوح علامات الاعتداء أو التنازع، أو عند الخشية من الحرب، لأن واجب الجامعة توطيد علاقات الترابط والتعاون بين أعضائها.

(2)- لمزيد من الإطلاع، انظر: نافعة (حسن)، الدور السياسي للجامعة العربية في استقلال بعض الأقطار العربية، وفي القضية الفلسطينية، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1. ص: 131.

والعمل على تحقيقها، ولكنه لم يذكر السبل والوسائل والكيفية التي يتحقق فيها التعاون مع تلـك البلاد، ثم لم ترصد لعملية تعاونية تجاه تلك الدول ما يستحق التعاون معها مـن إمكانيـات ماديـة ومعنوية.

كما أن الجامعة سمحت لهذه الدول بالإسهام في أعمال اللجان المشكلة في الجامعة.فإذا فشلت في كثير من القرارات المتعلقة بالدول الأعضاء، فهل ستنجح في قضايا الدول الأخرى؟!

ثالثاً- قرارات اللجان ومدى إلزاميتها:

تضع اللجان المختصة قواعد التعاون، بشكل مشروعات (اتفاقيات)، ثم تعرض على مجلـس الجامعة للنظر فيها، وبذا تكون أشبه بتوصيات تصدر عن جهاز أدنى إلى جهاز أعلى. وعند وصولها إلى المجلس، فإنه لا ينظر فيها أو يناقشها بل إما أن يعرضها أو يمتنع عن الموافقة عليها.

وبناء على ذلك، فالمجلس يختص بإصدار قرارات ولوائح، أما اللجان،فتصدر توصيات ومجمل ما سبق تتبين أنواع القرارات التي تصدرها الجامعة لنبحث على ضوئها الصفة الإلزامية لهذه القرارات

إن قرارات المجلس لها صفة الإلزامية، استنادا لما جاء في الفقرة (2) من المادة (18) من الميثاق التي تنص على أن «لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها»(1).

ولا يخفى علينا في هذا المقام ما جاء في المادة (7) بأن «ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله»(2).

وبعد المقارنة بين المادتين السابقتين، يعتبر من القرارات ملزما ما يقره المجلس بالإجماع، أما ما يقره بالأكثرية فيلتزم به من وقّع عليه بالموافقة.

إذن: إن مخالفة قرار صادر عن الجامعة لا يترتب عليه جزاء الفصل من الجامعة عملا بمضمون المادة (18) على أساس عدم القيام بواجبات الميثاق، ولهذا يمكن القول بأن هذه القرارات لا تتصف بالإلزام، ولا يترتب عليها أي جزاء، فعندئذ تعتبر بمثابة توصيات.

ومن الجدير بالذكر وجود نوع من القرارات تعتبر بمثابة أوامر،لأنها تتعلق بالمنظمة نفسها مثل:

---

(1)- أبو هيف، القانون الدولي العام. مرجع سابق. ص: 980.

(2)- المرجع نفسه. ص: 978.

- الأوامر التي تتعلق بتعيين الأمين العام.
- الأوامر المتعلقة بإقرار الميزانية.
- الأوامر التي تتعلق بأنظمة توضع لحسن تسيير أعمال الجامعة.
- الأوامر التي تتعلق بتعديل الميثاق(1). وهذا ما سنبحثه في المبحث الآتي.

الدافع القوي خلف تلك القرارات

يتضح من الواقع الذي تعيشه الجامعة من جراء اختلاف وجهات النظر، والإيديولوجيات السياسية التي تعتنقها القيادات من ملوك ورؤساء. حيث- في كثير من الأحيان- تكون تابعة في الرأي لتوجهات الآخرين من غير العرب. «ورغم التعديل الذي أوردته معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي سنة 1950، والتي أعطت مادتا الثانية(2) للدول العربية الحق في اتخاذ المبادرة، بما في ذلك القوة المسلحة لقمع العدوان الذي تتعرض له إحدى الدول العربية، ويكون التصويت بالأغلبية، وتكون القرارات ملزمة للجميع.

إلاّ أنّه في الحياة العملية للجامعة تظهر عدم فعالية الكثير من قراراتا، وفي مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية»(3).

وعلى أية حال فإن فعالية القرارات لابد من توفر المبادئ الأساسية التي تقوم الجامعة في سبيل تحقيق أهدافها عليها وهي:

أ- المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء، واحترام استقلالها، أيا كان وزنها السياسي والاقتصادي أو حجمها الإقليمي في أجهزة الجامعة، فلها صوت واحد.

ب- عدم جواز الالتجاء إلى القوة لفض النزاعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، مع ضرورة حل المنازعات فيما بينها بالطرق السلمية.

---

(1)- ما يتعلق بتعديل الميثاق، نصت عليه المادة (19)، فقد جاء في الفقرة الأولى منها:«يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام». المرجع السابق. ص: 980.

(2)- انظر الملحق رقم: 2 في نهاية هذه الرسالة.

(3)- ابن جديدي (محمد)، قرارات المنظمات الدولية. مرجع سابق. ص: 234.

ج- عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، وهذا المبدأ عام يسري العمل بـه في مختلف المنظمات الدولية[1].

«والغرض من هذا المبدأ هو الخوف من أن تنتهج دولة عربية سياسة تخالف سياسة الجامعـة إلاّ أنّه من الناحية الواقعية، فإنّ مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية قد تأرجح تطبيقه بين الضـيق والاتساع،فتارة Ʊد أن أعضاء الجامعة قد تناولوا أموراً تدخل في إطار الشؤون الداخلية،بحجة الدفاع عن فكرة القومية العربية، وتارة أخرى Ʊد أن تعاون أعضاء الجامعة يتم خاصة بعد هزيمة1967»[2].

ولكن هذه العوائق التي تقف في وجه القرارات لتحول دون تنفيذها على الوجه الأكمل، لأن الجامعة استطاعت خلال Rسة عقود من الزمن أن تكون أداة فعالة في التقارب الإقليمي العربي، حǴ أنا قامت بتوثيق الصلات بين عدد لا بأâ به من الأقطار العربية، رغم ما كان بينها من خلافـات سياسية أجّجتها الأنانيات القطرية من جهة، والأنظمة الحاكمة من جهة ثانية[3].

ومن الأمور الهامة التي أولتها الجامعة عنايتها إعداد العديد من الاتفاقيات العربية[4] والدوليـة حيث لاقت قبولا حسنا من كثير من الدول العربية، ولكن العديد منها لم يطبـق بطريقـة فعالـة كالاتفاقية الخاصة بالسوق العربية المشتركة[5].

- ومن ذلك- أيضا- تشجيع الجامعة للمحاولات الوحدوية العربية الفرعية، من ذلك: عقد الاتفاقية الوحدوية بين اليمنيتين عام 1972 في إطار الجامعة العربية.

- وفي إطار فض النـزاعات تدخل الأمين العام للجامعة لتسوية الأزمات التي وقعـت بـين اليمنيتين عام 1972، وبين العراق والكويت عام 1961، والحرب الأهلية اللبنانية عام 1975م.

---

(1)- انظر: أبو الوفا (محمد)، الوسيƐ في قانون المنظمات الدولية. مرجع سابق. ص: 628.

(2)- الدقاق، المنظمات الدولية والعالمية والإقليمية. مرجع سابق. ص: 301.

(3)- أبو الوفا (محمد)، المرجع نفسه. ص: 640.

(4)- منها علي سبيل المثال: اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية عام 1962م واتفاقية تسهيل التبادل التجـاري وتنظـيم تجـارة الترانزيت عام 1953، ومازالت الجامعة تدرâ هذه الموضوعات.

(5)- أبو الوفا (محمد)، المرجع نفسه.

الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في اتخاذ القرارات وعدم تنفيذها

عجزت الجامعة عن تنفيذ الكثير من القرارات الصادرة عنها، وفشلت في حل عدد من القضايا المصيرية العربية «وهذا العجز لم يحصل لنقص في الميزانية، ولا لسوء الإدارة، ولا لانحراف الأمانة، بل لأن الجامعة ارتضت أن تتحول من ضمير الأمة، وقيم على فكرة الوحدة ورسول لها لدى الحكومات والشعوب، كما كان يجب أن يكون، وكان بإمكانا أن تكون بالرغم من ظروف مولدها، ومن النطاق الضيق الذي وضعت فيه، ومن القيد الحديدي الذي لا تزال الأنظمة تكبلها به إلى مجرد أداة رسمية ترتهن لإرادات متناقضة لأعضائها، وتعمل أقل ما يعمله أي جهاز آخر في أي من أجهزة الأعضاء في موضوع العمل العربي المشترك، وبالتالي لتصبح أداة معطلة ومشلولة، حتى حينما يقترب الخطر منها فهي كمؤسسة وكميثاق يبتلعها ويلغيها قانونيا»[1].

وفي الحقيقة، فإن عجز الجامعة ظاهر عموما في إجراءاتا، وفي مختلف الحقول غير السياسية عند مقارنتها بغيرها من المنظمات الدولية المماثلة لها في العالم المعاصر خارج الوطن العربي، رغم كل الظروف والشدائد التي واجهتها وما تزال تواجهها بين الحين والحين.

طبعاً: إنا لم تقف مكتوفة الأيدي حيال ما يعترض سبيل تحقيق أهدافها، بل إنا كانت -وما زالت- تصدر القرارات بالمئات لتشعر المواطن العربي أنا تسير في تجسيد الوحدة العربية، والتعاون العربي المشترك.

أما فشلها في **تنفيذ كل مقرراتا على الوجه الأمثل،** فبسبب ما يعترضها من معوقات[2] ولما يتسم به ميثاقها من نقائص- أشرنا إليها آنفاً- وبقي علينا معرفة أهم الأسباب الثاوية خلف عدم تنفيذ مقرراتا كما أرادت، وهذا يقتضي دراسة ذلك من خلال المحورين الآتيين:

المحور الأول: العوامل المؤثرة في اتخاذ القرار.

المحور الثاني: طبيعة الأسباب الداعية إلى عدم تنفيذ القرار.

---

(1)- صايغ (أنيس)، مجلة المستقبل العربي. مركز دراسات الوحدة العربية. العدد: 11/1978. ص: 7.

(2)- تمّ ذكر المعوقات في الفصل السابق من هذه الرسالة.

المحور الأول/ العوامل المؤثرة في اتخاذ القرارات:

تتأثر قدرة الجامعة على اتخاذ الإجراءات بتفاعل عاملين (أولهما): محاولة الدول الأعضاء تحقيق أهدافها الوطنية عن طريق أجهزة الجامعة، و(ثانيهما): تضحيتها بشطر من الحرص على السيادة الوطنية لمواكبة السير بالأهداف الجماعية للجامعة، تقديرا منها لجدوى النظام، ويبدو استمرار الخلاف من تغلب أحد العاملين على الآخر، بحيث يشكل تفاعلهما سياسة الجامعة.

وقد حاول بعض الكتاب تصنيف الموضوعات التي تعرض على الجامعة، تصنيفا يتفق مع سياسة الجامعة في اتخاذ قراراتا[1].

وصنّف "ماكدونالد" الموضوعات الرئيسية التي تتم با الجامعة إلى تصنيفين وفق ما يلي:

"التصنيف الأول"

موضوعات داخلية	موضوعات خارجية
01- الحفاظ على السيادات	06- الاستقلال السياسي لكل الدول العربية
02- الوحدة السياسية (العربية)	07- التضامن الأفروآسيوي
03- التعاون العسكري	08- الحياد
04- التنمية الاقتصادية والاجتماعية	09- التعاون مع الأمم المتحدة
05- مشكلة فلسطين	10- العلاقات مع إسرائيل

ويعترف "ماكدونالد" بأن هذا التجمع هو تحديد تقريبي للموضوعات لتداخلها ببعضها فالحفاظ على السيادات يرتبط بالاستقلال السياسي لكل الدول العربية وهكذا...

(1)- انظر الغنيمي: جامعة الدول العربية. مرجع سابق. ص: 87-95.

"التصنيف الثاني"

موضوعات تتكامل حيالها مواقف الدول الأعضاء	موضوعات يتفتت فيها موقف الدول الأعضاء
01- التعاون العسكري	01- الحفاظ على السيادات
02- التنمية الاقتصادية والاجتماعية	02- الوحدة السياسية (الوحدة العربية)
03- الاستقلال السياسي لكل الدول العربية	03- مشكلة فلسطين[2].
04- التضامن الأفروآسيوي	04- الحياد
05- التعاون مع الأمم المتحدة	
06- العلاقات مع إسرائيل[1].	

ملاحظات على هذا التصنيف:

1- إجراءات التكامل: هي التي تكون بالإجماع، أو تحبذ اتخاذ سياسات مشتركة أو إجراء جماعي تجاه هدف مشترك، وهي نسبية وليست مطلقة دائما.

2- إجراءات التفتيت: هي التي تعوق أو تنفي الإجماع، أو تتخذ تصرفا جماعيا لتعارض المصالح الفردية مع أهداف الجامعة، وهي نسبية وليست مطلقة دائما.

ومن النظر في طبيعة القرارات التي تصدرها الجامعة، يتبين أنا توصية أو طلب أو استحثاث للدول الأعضاء من أجل اتخاذ إجراء مشترك. والسبب في ذلك أنّ الجامعة تفتقر إلى سلطات القهر لفرض الجزاء على الذي لا ينفذ القرار، وبذلك تصح المقولة:«إن مجلس الجامعة هو جهاز لرسم السياسة أكثر منه هيئة تشريعية، ولا يملك اتخاذ القرارات».

ومن العوامل التي تؤثر في اتخاذ القرارات إضافة لما سبق هي:

أ/ تشكيل التكتلات داخل الجامعة. ب/ الحوافز الإقليمية. ج/ المؤثرات الخارجية.

---

(1)- وضع المصنف "العلاقات مع إسرائيل" ضمن الموضوعات التي تتكامل حيالها مواقف الدول الأعضاء، لأنّ موقف العرب حيال إسرائيل والعلاقات معها موقف موحد، ولكن المصنف ذكر ذلك في وقته، لأنّ موقف العرب تغير، بحيث يمكن تصنيف هذا الموضوع ضمن موضوعات التفتيت، فمصر أقامت معها علاقات دبلوماسية، وقطر اقتصادية، وموريتانيا والأردن اجتماعية.

(2)- وضع المصنف للموضوعات "مشكلة فلسطين" ضمن الموضوعات التي تتفتت حيالها مواقف الدول الأعضاء، وذلك لأن وجهة نظر العرب حيال هذه المشكلة ليست متفقة بسبب ثلاثة أمور هي: مشكلة اللاجئين، إقامة حكومة منفى لفلسطين، إعادة فلسطين لأهلها الشرعيين.

وهذه العوامل سنشرحها أكثر ضمن المحور الآتي:

المحور الثاني/ طبيعة الأسباب الداعية إلى عدم تنفيذ القرارات:

من النظر في العوامل المؤثرة في عدم تنفيذ القرارات، يمكن إجمالها في النقاط الآتية:

أولاً- ما يرجع إلى الميثاق نفسه:

تبيّن- فيما سبق- أن للميثاق دورا بارزا في عدم تنفيذ القرارات بصورة جيدة، لقصوره عن وضع الحلول الملائمة لكثير من المشاكل السياسية والاقتصادية التي تواجه الدول العربية، نذكر من ذلك على سبيل المثل لا الحصر:

1- عدم تحديده للوسائل والأجهزة، والطرق الناجعة للوصول بالقرار إلى الهدف.

2- عدم تحديده للعدوان الواقع، أو المتوقع الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولتين أو أكثر، حتى تضع الحل الناجع للأسباب والدوافع المؤدية للاعتداء فالحرب.

3- عدم تشكيل محكمة عدل عربية، تستجيب لأحكامها مختلف الدول الأعضاء، وبسبب ذلك كانت قراراتا عاجزة عن تسوية الكثير من المشكلات التي تعرضت لها بالمناقشة والبحث لإيجاد الحلول الكفيلة بإرجاع الأمور إلى نصابا، والقضاء على بذور الفتنة.

سنذكر من القضايا التي عجزت عن تسوية نزاعاتا ما يلي:

* النـزاع القائم بين الجزائر والمغرب بسبب الصحراء الغربية بعد خروج إسبانيا منها.

* إيقاف الحرب الأهلية في لبنان إلا بعد جهود مضنية بمبادرات خاصة.

* عجزت عن التصدي للنـزاع العراقي - الكويتي بسبب اجتياح العراق للكويت مما سبب حرب 1990 وتدخل القوات الأمريكية وحلفائها في شؤون الأمة العربية، وما نتج عنه من دمار شامل لما تبقى من التضامن العربي التي مازالت الأمة العربية تعاني منه(1).

* عدم الاستجابة لمتطلبات الأوضاع العربية والدولية الراهنة مما انعكس على فعالية الجامعة وما هو مطلوب منها، وبما أنّ الأحوال العربية والدولية في تغير مع الزمن، فهذا يقتضي تبدل الأحكام

(1)- انظر: عرفة، المنظمات الدولية والإقليمية. مرجع سابق. ص: 322.

بحيث يتعدّل الميثاق وتصاغ المبادئ والوسائل والأهداف صياغة جديدة لتكون متلائمة مع متطلبات العصر ومستجداته.

* تكريس الجهود لاستقلال الدول الأعضاء كما حدده بروتوكول الإسكندرية، وهـذا مـا جعل من الجامعة أداة للمحافظة على التجزئة لا الوحدة، ومن المعروف أن قرارات المجلـس تؤخـذ بالإجماع لا بالأغلبية ليدل على احترام استقلال وسيادة كل دولة من دول الأعضاء، وهذا يعني البعد عن تحقيق الاندماج القومي، لأنّ الأجهزة والإجراءات غير كفيلة بتحقيق كامل الأهداف.

* فقدان الجزاء الذي يفرض وجوده إلى جانب القرارات حتى تنفذ بجدية واهتمام وبشـكل يحقق تنفيذ الأغراض والمقاصد المتوخاة من تلك القرارات، وإلا غدت حبرا على ورق.

ثانياً- ما يرجع إلى اللجان والأنظمة الداخلية في الجامعة:

قلنا إنّ من مقتضيات الظروف الحالية والمرتقبة مستقبليا، أن تتعـدل الأحكـام والقـرارات والتوصيات وتتغير بتغير الأزمان والأحوال، ولذا ينبغي أن تكون اللجان المنبثقة عن المجلس في كـل الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ساهرة رقيبة على مجريات الأحداث العالميـة في الحاضر وفي المستقبل حتى تكون الجامعة العربية على مستوى المنظمات الدولية، قادرة على تجاوز كل المعوقات، تستطيع رد المكائد والعداء الذي يأتي للعرب من أعدائهم.

وإذا أصيبت الجامعة بالفشل في حل كثير من المشكلات، فمردّ ذلـك إلى أن فيهـا نقصـا لإمكانياتا المادية والمعنوية (المدروسة دراسة علمية)، وهذا يتطلب وضع الخطـط العلميـة لجميـع الشؤون التي ذكرتا المادة (02) من الميثاق.

ومن الضروري لتكون لقرارات الجامعة الكلمة العليا، وخاصة فيما يتعلق بقمع العدوان الواقع أو المتوقع على أي دولة من الدول الأعضاء أو غيرها من الدول العربية، أن تتدارك الخواء والفقر من الآلات والأدوات والقوة المادية والمعنوية والإعلامية المتعلقة بالجيش الموحّد المالك لكل عناصر القوة والرباط العسكري المتأهب لمواجهة أي اعتداء من أجل حفظ الاستقلال والسيادة، والسلم والأمـن القومي والإقليمي.

ولما كانت الجامعة خاوية على عروشها في هذا الميدان لم تتمكن من صد العدوان الصـهيوني على فلسطين عام 1948م، وعدم مشاركتها في قمع العدوان الثلاثي على مصر في عام 1956م.

وهذا ما يدعو إلى دراسة الأسباب التي تحول دون تنفيذ القرارات وذلك في الفرع الموالي:

الفرع الثالث: الأسباب التي تحول دون تنفيذ القرارات

زيادة في الإيضاح على ما تم ذكره في الفصل الأول فإننا نذكر هذه الأسباب من خلال المحورين الآتيين:

المحور الأول: ما يتعلق بالمواجهات الشديدة على الجامعة.

المحور الثاني: ما يتعلق بالصف العربي داخل الجامعة.

المحور الأول/ ما يتعلق بالمواجهات الشديدة على الجامعة:

مما لا شك فيه، فإن الأحداث والوقائع والمسائل الإقليمية والدولية على ضوء المتغيرات الظرفية والزمنية، وما تطمع فيه الدول العظمى كأمريكا ودول الاتحاد الأوربي وما طرح في الساحة الدولية من نظريات وأفكار، ومبادئ واستراتيجيات، ونظم وإيديولوجيات، تركت أثرا كبيرا على تنفيذ القرارات الصادرة عن الجامعة العربية، إنها أحداث ووقائع انطلق بعضها من داخل الوطن العربي وبعضها الآخر من خارجه كسهام حادة وجهت إلى الوطن العربي لتفكيك أوصاله وتجزئته أكثر مما هو عليه، لتتمكن فيما بعد من استغلال خيراته، واستملاك ثرواته.

وسنتعرض فيما يلي إلى إلقاء لمحة وجيزة عن هذه المواجهات الخطيرة لنبين دورها في سلبية الإجراءات العربية، والقرارات الصادرة عن الجامعة العربية وقبل الكلام عن هذه الشدائد نقول: إن النظام العربي الذي مثلته الجامعة حيوي ذو أهمية كبيرة على الصعيد الدولي، وإن كان غير مستقر بالأمس واليوم، إلا أنه سيأتي اليوم الذي تبرز فيه مقومات الأمة العربية، ويظهر التعاون الجمعي وتتحقق أهدافه.

أولا- حرب الخليج:

إنّ اجتياح العراق البلد العضو في جامعة الدول العربية، للكويت البلد العضو -كذلك- في الجامعة، كان له أكبر الأثر سلبيا على مجريات الأحداث والواقع العربي، حيث تمخض عنه حرب الخليج الثانية الدولية وما أصاب العرب من تداعياتا ومضاعفاتا.

لم تأخذ الجامعة دورها، ولم تقدر على حل المشكلة بما أوتي أعضاؤها من الحجة والبرهان، والقيل والقال، وكثرة الادعاءات والمناقضات مع أنه للفكر القومي العربي مرجعيته حيث يمكن القول إن الرابطة القومية التي تمثلها الجامعة لم تعد كافية لما قرره ميثاقها من بنود ومواد.

وإن مرجعية الجامعة لم تعد بالقدر الكافي من القوة لقمع عدوان أو ردّ اعتداء، لأن انعـدام المصالح المشتركة الاقتصادية، والعمل العربي المشترك أدى بالفكر القومي إلى التراجع أمام التحديات المستحدثة، والجري وراء قوى العدو.

أجل: إن حرب الخليج مأساة، تعرّض لها الوطن العربي في محاولة الهيمنة الغربية على المنطقـة لتحرير ما جاءت به من نظام جديد هو "النظام الشرق أوسطي" الذي تتظاهر فيه بشيوعية السلام في الشرق الأوسط في 1991/10/30.

وفي هذا الصدد يقول "أحمد صدقي الدجاني":«ولكن النظام العربي صمد، وبـدأ يسـتعيد صحته بعد ضعف شديد أصابه منذ آخر عام 1995م إثر قمة الإسكندرية التي ضـمّت السـعودية وسورية ومصر، ثم في انعقاد قمة عربية، غاب عنها العراق في مطلع عام 1996م.

واقع النظام العربي اليوم أنه نجح في النجاة من خطر القضاء عليه بضربة شديدة وجهتها قوى الهيمنة بعد حرب الخليج»[1].

فهذه الحرب كانت من العوامل القوية التي زعزعت كيان وقوام القرارات العربية.

ثانياً- التجمعات الإقليمية العربية:

إنّ وجود تنظيمات إقليمية داخل الوطن العربي من شأنا أن تضعف نشاط الجامعة أو تحدّ من العمل الجماعي المشترك الذي يفترض أن تحققه الجامعة، وكأن هذه التجمعات مواقع للتنافس، فمـا هو إلا عامل من العوامل التي تحدّ من حركة الجامعة، اللهم إلا إذا وقع خلاف بين أحد التجمعـات الإقليمية والجامعة.

وحقيقة الأمر، فإن قيام مجلس التعاون الخليجي سبّب في إضعاف جامعة الدول العربية كإطار تنظيمي للنظام العربي الذي يقوم على أركان خمسة هي[2]:

---

(1)- انظر: صحيفة الخليج الإماراتية، 27 جوان (حزيران) 1999. العدد: 7343، ص: 10.

(2)- الدجاني، المرجع السابق.

الركن الأول: ينطلق النظام العربي من فكرة الانتماء إلى أمة واحدة في وطن كبير يشـمل جميع الدول العربية الأعضاء فيه، وأنه يتبنا أهداف الأمة في تحرير أراضيها، وفي تحقيق التعاون بـين شعوبا، وفي الدفاع عن وجودها، وتأمين مصالحها، وتمثل فكرة الانتماء هذه إطاره المرجعي.

الركن الثاني: إنه نظام يقوم على توافق أعضائه على الالتزام بمواثيقه، وتعاهدهم على العمـل المشترك وفق ما قرروه معا.

الركن الثالث: التزام النظام العربي بقضية فلسطين، ودفع أخطار الغزو الصـهيوني للـوطن العربي، وقد طرأ على هذا الركن تعديل في الكيفية مع بقاء خطه العريض.

الركن الرابع: أن تكون جمهورية مصر العربية هي مقر الجامعة، من واقع مكانتا في الـوطن الكبير ودورها في نشأته، وقد جرى امتحان هذا الركن عند انفراد قيادة مصر بقرار التسـوية مـع الكيان الصهيوني[1].

الركن الخامس: لكل عضو في هذا النظام مكانه ودوره، وهناك ثقل أكبر لبعض الأعضاء فيه بفعل عوامل معينة.

وهذا النظام العربي تمثله جامعة الدول العربية، وتقوم الأمانة العامة فيها بدور فيه، فقد شـهد خلال Rسة عقود تطورات وتنظيمات داخلية متخصصة.

أثر مجلس التعاون الخليجي على الجامعة: «لوحظ بالفعل خلال عامي 1984-1985 مدى الأثر الذي ألحقه مجلس التعاون الخليجي على الجامعة العربية، وأناط العمل فيها»[2]. وأبلغ دليل على ذلك «التدمير الذي أصاب الحوار العربي- الأوربي، نتيجة فتح حوار مؤسسي واسع النطـاق بـين مجلس التعاون الخليجي والسوق الأوربية المشتركة.

(1)- Ź نقل مقر الجامعة العربية إلى تونس، لحجة أنا ليست طرفا في أي نزاع عربي - عربي، ولكن وجود المقر في تونس لـيس بأفضل من القاهرة، لأنّ السياسة البورقيبية تأخذ موقف العداء من الفكر القومي المتطرف، وتعارض الاتجاهات الوحدوية الفوريـة وتدعو إلى التعايش السلمي مع إسرائيل وسياسة الخطوة خطوة لتحقيق المطالب العربية، كما تفضل الانتمـاء الأوسـطي رفضـا للمشاركة الإيجابية العربية. والأدهى من ذلك فإن تونس لم تلتزم بتطبيق قواعد المقاطعة ضد إسرائيل، Ǵح أنه من موظفي الجامعـة من مارȃ نشاطا سياسيا معاديا للنظام التونسي.

(2)- مطر (جميل)، وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي، دراسة في العلاقات السياسية العربية. بيروت. مركـز دراسـات الوحدة العربية. ط: 5/سبتمبر 1986. ص: 169 وما بعدها.

وكذا، الضرر الذي لحق التعاون العربي- الإفريقي، والأمن القومي، ومشـروعات التنميـة الاقتصادية القومية في الوطن العربي نتيجة الاتفاق الجماعي في دول الخليج على أسـلوب معالجـة القضايا المعروضة على مجالس الجامعة خارج هذه المجالس»(1).

وفي حال تطور مجلس التعاون الخليجي(2)، وقيامه بدراسة ومناقشة العديد من القضايا الـتي عرضت عليه، واتخاذ مقررات بشأنها،فإن ذلك يعني أن المجلس سوف يستغني عن الجامعة في المستقبل، وأما في الوقت الحاضر، فماذا سيكون مصير الجامعة عندما يولي أعضاء مجلس الجامعة الذين يشكلون ثلث مجلسها عن الجامعة لاهتمامهم بتدعيم مجلس التعاون الخليجي، في الوقت الذي لم تحرّك الجامعة ساكنا، ولم تتخذ أي إجراء للرد على هذه المواقف رغم خطورتها على مستقبل الجامعة العربية.

ولقد وجدت تجمعات إقليمية أخرى مثل: الاتحاد المغاربي(3) وغيره، الأمر الذي يبدي وجود انقسامات وتجزئة للنظام العربي، والعمل الجماعي المشترك.

ثالثاً- النظم السياسية المفروضة على المنطقة العربية:

شهد العقد الأخير من القرن العشرين فرض نظم سياسية على المنطقة العربية كنظام "الشرق الأوسط"، والسوق الأوسطية، ولم يكن هذا النظام المفروض من الخارج للمصلحة العربية الإسلامية بل لإلحاق الضرر بها بطريق مباشر أو غير مباشر.

أ- النظام الشرق أوسطي:

أصبح هذا النظام حقيقة واقعية منذ بداياته، وذلك بعد توقيع "مصر" على معاهدة السلام مع إسرائيل عام 1979م، بتصميم من "أمريكا" لإحكام السيطرة على المنطقة العربية الإسلامية، على إثر إعلان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية "جورج بوش" النظام العالمي الجديد بقيادته عـام 1990م وظهر واضحا في أعقاب حرب الخليج عام 1991م، بحيث أحكم توقيته مع مرحلة ضعف وتفكـك العرب بشكل واضح.

(1)- المرجع السابق.

(2)- تمّ قيام المجلس في مطلع الثمانينات أثناء تعرض النظام العربي لهزة تجميد عضوية مصر في الجامعة، وفي فترة الحد النقطي بسبب ارتفاع أسعار النفط.

(3)- على الرغم من أن هذا الاتحاد لا يزال في طور النمو الساكن عن الحركة، وقد شهد الحياة آخر عقد الثمانينات.

أسباب ظهور هذا النظام:

- «أول هذه الأسباب أن النظام الشرق أوسطي يبنى أساسا على عدم العدالة نظرا لأن فكرته البسيطة أن إسرائيل سترد للعرب أراضيهم المحتلة مقابل الحصول على مزايا اقتصادية غير اعتيادية محاولة امتصاص رؤوس الأموال العربية لتغذية التنمية الإسرائيلية، ولو لطريق غير مباشر.

- والسبب الثاني:أن هذا النظام صمم لمواجهة معضلات الصراع العربي، الإسرائيلي على نحو أساسي

- والسبب الثالث: يبنى هذا النظام على أساس معادلة معينة، مفادها الهيمنة الأمريكية على وظيفة القيادة في النظام العالمي.

- والسبب الأخير: إبعاد دول قوية في المنطقة مثل: إيران والعراق وبسبب خلاف توجهاتهم مع مخططي هذا النظام»(1).

وفي الحقيقة، فإن من وراء هذا النظام الوصول إلى الأهداف التالية:

الهدف الأول: القضاء على النظام العربي.

الهدف الثاني: زج المنطقة في مفهوم سياسي غير واضح.

الهدف الثالث: تغيير الهوية العربية الإسلامية قوميا وحضاريا.

الهدف الرابع: اعتماد دولة إسرائيل كطرف ولو على نحو غير مباشر في التفاعلات العربية وإزالة العداوة التاريخية نحوها.

الهدف الخامس: ظهور لبعد تعاوني في العلاقات "العربية-الإسرائيلية" وقيام مصالح اقتصادية حيوية لهذه العلاقات على ثلاثة مستويات، (أولها): تجمع ثلاث دول هي: الأردن، الكيان الفلسطيني، إسرائيل.(والثاني):إقامة منطقة للتبادل الحر،تضم كلا من:مصر،إسرائيل،الكيان الفلسطيني الأردن، سورية، لبنان. (والثالث): إقامة منطقة موسعة للتعاون الاقتصادي، وتشمل بالإضافة إلى المستوى السابق، بلدان: مجلس التعاون الخليجي، تتم في إطارها حرية انتقال رؤوس الأموال.

ومن جراء ذلك، تمت الدعوة إلى:

---

(1)- يوسف أحمد (أحمد)، العرب وتحديات النظام الشرق الأوسطي. بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1/ مارس 1994م، ص: 29 بتصرف.

* إنشاء "البنك الإقليمي للشرق الأوسط"، للاستفادة من أموال دول الخليج وأوربا في تنمية المشروعات الإقليمية المشتركة.

* إنشاء جامعة تسمى "جامعة الشرق الأوسط" في مصر، والمشروع قيد التنفيذ(1).

فهذا النظام من المؤامرات الأمريكية -الإسرائيلية على النظام العربي- وقرارات جامعة الدول العربية لزعزعة قراراتا رغم ما تتسم به من الليونة والهشاشة.

ب- السوق الأوسطية (الشراكة المتوسطية):

ما نظام السوق الأوسطية إلا صيغة اقتراحها الاتحاد الأوربي للتعاون مع دول عربية متوسطية وتركيا والكيان الصهيوني، وذلك حفاظا على مصالحه أن يبددها نظام الشرق الأوسط.

ومن الجدير بالذكر أن هذه السوق لا تكتفي بضم تركيا والصهاينة فحسب، وإنما تضم دولا أخرى كإيران، وربما الحبشة وإريتريا، حيث يشعر النظام العربي أنه محاصر من جميع الأطراف غير العربية، ولربما ستقضي على الاقتصاد العربي الهش وعلى أوضاع قانونية وسياسية لبعض الدول العربية

لأنه من المحتمل أن تسعى هذه الأطراف للحدّ من نشاط جامعة الدول العربية، عن طريق هذا السوق بحيث لا يبقى للصوت العربي أي صدى يذكر. «والواقع أن هشاشة الجسم العربي في العقدين المنصرمين كانت تدفع أي عاقل، على العكس إلى النظر إلى الدول العربية على أنا هامشية وظرفية بينما قلب النظام الإقليمي هو عند غير العرب من الأطراف الفاعلة إقليميا ودوليا مثل إسرائيل وتركيا وإيران»(2).

يقول "الدجاني"(3): بعد أن ذكر بأنه وضّح عددا من الملاحظات على هذه الشراكة المتوسطية:«وأهم هذه الملاحظات أن الشراكة المتوسطية لم تأخذ النظام العربي في الاعتبار، وسعت إلى قيام الاتحاد الأوربي باعتباره وحدة للتعامل مع دول المتوسط فرادى، وكذلك سعت هذه الصيغة إلى التواصل مع المجتمع المدني في كل قطر متجاوزة الحكومات(4). وقد كان الرأي أن تقبل الدول العربية المعنية مناقشة هذه الصيغة بغية الوصول بالاتحاد الأوربي إلى مراجعتها، والعودة لصيغة الحوار

(1)- عبدو (محمود)، المرجع السابق، ص: 128.

(2)- سلامة (غسان)، أفكار أولية عن السوق الأوسطية، المرجع السابق، ص: 41.

(3)- الدجاني، مرجع سابق.

(4)- وهنا تبدو العملية العدائية لتمزيق وحدة النظام العربي، والجامعة العربية.

العربي- الأوربي، وذلك لتمكين الاتحاد الأوربي من الصمود أمام محاولات واشنطن إقناعه بنظام الشرق الأوسط».

المواقف التي واجهها العرب إزاء هذا المشروع:

واجه العرب نظام السوق الأوسطية بثلاثة مواقف[1]:

الموقف الأول: أن ينشئ العرب سوقا عربية مشتركة، بدلا من هذه السوق.

الموقف الثاني: يؤكد على أن يكون البديل عن هذه السوق، من خلال نظام عربي جديد مبني على "إعلان دمشق" وما يمكن أن يحمل من تعديلات لاحقة في ميثاق الجامعة «تؤكد أمرين اثنين، (أولهما): إلغاء شعار "نفط العرب للعرب" من خلال التأكيد على الحق المطلق لكل دولة عربية لمواردها الطبيعية. (والثاني): إلغاء عملي لمعاهدة الدفاع المشترك، بالتأكيد على حق كل دولة عربية باختيار الدول التي تود الدخول معها في اتفاقات أمنية ودفاعية[2]، دون غيرها من الدول»[3].

الموقف الثالث: يقتضي بقبول تفرقة العرب إلى تكتلات اقتصادية، تدور في أفلاك مختلفة أوربية، أو إسرائيلية، أو غيرها.

والنتيجة: إن الواقع المعيشي الذي يلاحظ فيه على الجامعة العربية من جهة، وبعض الدول العربية - بل أغلبها- من جهة أخرى، أن العرب عاجزون عن إنشاء سوق عربية موحدة خاصة بهم، حتى أنهم لم يتمكنوا من إنشاء أدنى من ذلك، مع حثّ الميثاق على ضرورة التعاون والتكامل العربي الموحد

وقد يتفاجأ المرء عندما يرى تسارع بعض الدول العربية وتنافسها على كسب ود إسرائيل والتقرب منها، حتى قبل انسحابها من الأراضي المحتلة. وهذا دليل واضح على عجز الدول العربية عن إنشاء سوق عربية موحدة.

والحقيقة: فإن البديل الحقيقي للسوق العربية هو جامعة الدول العربية، لأنها تشكل الحد الأدنى من التضامن العربي، فعلى الجامعة أن تتحمل مسؤوليتها اللازمة.

---

(1)- وكان من الجدير بالعرب أن يكون لهم موقف واحد من خلال قرارات الجامعة.

(2)- من النظر في مضمون المادة التاسعة من معاهدة الدفاع المشترك «تتعهد كل دولة من الدول المتعاقدة بألا تعقد أي اتفاق دولي يناقض هذه المعاهدة، وبألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعاهد». فلتأخذ بعين الاعتبار

(3)- سلامة (غسان)، مرجع سابق، ص: 52.

رابعاً- العلاقات العربية الإسرائيلية:

مما لا ريب فيه، فإن لقضية فلسطين، والعلاقات العربية الإسرائيلية أكبر الأثر في عدم تنفيذ مقررات الجامعة على الشكل المطلوب المحقق للهدف، في الوقت الذي تحقق للجامعة إيجابيات عديدة سواء على الصعيد العربي، حيث كونت جبهة واحدة ضد إسرائيل، ونقلت مشكلة فلسطين إلى المنظمات الدولية الأخرى. إلا أننا نبحث في الدوافع السلبية التي أثرت على الجامعة ومقرراتا.

أجل:إنّ المعارضة العربية لقيام دولة إسرائيلية في فلسطين،قديمة ولكنها كانت عاجزة عن حل المشكلة، ومع ذلك فإن هذه المعارضة نسّقت جهودها العربية إلى أن تبلورت في صورة جامعة عربية.

وينظر العرب إلى قيام إسرائيل بأنه جرح أليم ينزف دائما، بسبب التحدي الغاشم للعرب جميعهم، ولأنه انتهاك صارخ لحق تقرير المصير، فهم يبحثون عن حلّ ناجح للقضية.

وعندما ننظر في ميثاق الجامعة نجد ما قلناه واضحا في عدد من المواد، فقد سجل لفلسطين مركزا خاصا بين الدول أعضاء الجامعة، وفي الوقت نفسه أن تقوم الجامعة بعمل عسكري مشترك لإعادة الحق المشروع إلى أصحابه الحقيقيين وأن تنسحب إسرائيل من الأراضي المحتلة، لأنها المنظمة القمينة على مصالح الشعب الفلسطيني، فإسرائيل هي الباعث على ما اتخذته الجامعة من ترتيبات تتعلق بالأمن الجماعي.

ولقد فشلت الجامعة في قضية فلسطين لاختلاف آراء عدد من الدول العربية في مواقفهم من القضية، والاتفاقيات من أجل السلام.

وبعد اتفاقية "كامب ديفيد" قد دخلت أمريكا لفتح الطريق أمام السياسة السعودية لبسط نفوذها في النظام العربي، وتدخلت فعلا في وقف إطلاق النار في جنوب لبنان، وفي تخفيف حدة التوتر بين سورية والأردن.

ثم تقدمت "السعودية" بمبادئها الثمانية-التي نستعرضها فيما بعد- لتسوية الصراع العربي-الإسرائيلي «قبل أن تتأكد من أن نفوذها السياسي قد وصل فعلا إلى الحد الذي يضمن توفير الإجماع العربي لها»(1).

---

(1)- مطر (جميل) وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي، مرجع سابق، ص: 150.

ومن المظاهر السلبية التي تتعلق بذلك، فشل قمة فاس الأول الذي انعقد عام 1982م، بسبب الموقف السوري من المبادئ السعودية[1]. حيث أنّ هذا المشروع السعودي يلغي حق تقرير المصـير للشعب الفلسطيني.

وما انطلاق سورية في موقفها هذا، لأنا تثق بقدراتا في التأثير على مسار التفاعلات العربية، وأنا تملك حق النقض داخل النظام العربي.

ومظهر آخر من المظاهر السلبية، ما يتعلق بمنظمة التحرير الفلسطينية، فإنه حـدث تراجـع ملموس في مكانا ضمن إطار النظام الإقليمي العربي بسبب التطورات التي لحقت بالمنظمة، أو بالنظام العربي[2]. وبمساهمة الإعلام الغربي في إضعاف مصداقية السياسة في المنظمة، بتشويه صـورتا عنـد العرب وعند الدول الأخرى على الصعيد الدولي.

كل ذلك له أثره على الجامعة العربية من حيث تمزيق الصف العربي، وضعف مقدراته.

موجز المبادئ الثمانية لمشروع الملك فهد للسلام:

أ- انسحاب إسرائيل من الأراضي التي احتلتها عام 1967م بما فيها القدس.

ب- إزالة المستعمرات التي أقامتها إسرائيل في الأراضي المحتلة بعد عام 1967م.

ج- ضمان حرية العبادة وإقامة الشعائر الدينية لجميع الأديان في الأراضي المقدسة.

د- التأكيد على حق الشعب الفلسطيني.

هـ- خضوع الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية تحت إشراف الأمم المتحدة.

و- قيام الدولة الفلسطينية المستقلة، وعاصمتها القدس.

ز- التأكيد على حق دول المنطقة للعيش بسلام.

ح- السهر على تحقق هذه المبادئ من قبل الأمم المتحدة أو من تكلفه بذلك من أعضائها.

---

(1)- يتلخص أهم مبدأ في الموقف السوري، رفض إسرائيل إعادة الأرض، والرفض الأمريكي لتحقيق تسوية عادلة. ومـا تـدخل السعودية في القضية إلا اعتراف ضمني بإسرائيل، حيث أنا لم تذكر منظمة التحرير من ضمن مبادئها.

(2)- أشرنا فيما سبق إلى أن تناقشا وقع ضمن دول الجامعة للاعتراف بإسرائيل وقيام مصالح دبلوماسية واقتصادية معها.

ورغم أن هذه المبادئ قد عدلت، فإن العلاقات العربية-الإسرائيلية قد اتخذت طريقا آخر بحيث فرضت على العرب تسوية "غير عربية" بناء على شروط Rاسة[1]، بمعنى أنا تنتقص من شرعية النظام العربي.

ولكن العرب اتخذوا ثلاثة مواقف سياسية حيال هذه الشروط، بدليل أن الجامعة لم يكن لها رأي موحد حازم تجاه القضية الفلسطينية.

وأخيرا دخلت المواجهة العربية الإسرائيلية مرحلة جديدة تتمثل في الانتفاضة لأن الطريق السليم الذي يصل سالكوه إلى الأهداف المنشودة متوقف على عاملين اثنين هما: قوة السلاح وإصلاح الاقتصاد، ضمن بوتقة الاتحاد العربي.

المحور الثاني/ ما يتعلق بانقسام الصف العربي داخل الجامعة:

يرجع انقسام الصف العربي داخل الجامعة إلى عوامل عديدة، أهمها:

أولا- التكتلات داخل الجامعة، والمنافسة على الزعامة: لقد عرفت الجامعة منافسة على الزعامة بين دولتين من دول الأعضاء وهما"مصر والعراق"ولهذه المنافسة عواقب سلبية شهدتا الجامعة من خلال الصراع الذي كثيرا ما يحتدّ في مجلس الجامعة، مع العلم أن الاتجاه المصري متأثر بفكرة القومية المصرية التي لا تنسجم مع فكرة القومية العربية التي تأصلت جذورها في سورية آنذاك. بينما العراق لم تنل حظا من التقدم الذي وصلت إليه مصر، فكان إسهامها في فكرة القومية العربية هزيلا مع أنا كانت سباقة إلى الاستقلال قبل"مصر"،وحدث صراع شديد بين الدولتين على زعامة الجامعة

ويرى بعض المؤرخين[2] أنّ النزاع الذي حصل بين الدولتين سببه انضمام العراق إلى حلف بغداد، بدليل أن "العراق" قاطعت الجامعة خلال عامي 1959-1960، وهددت بالطرد من الجامعة في شتاء 1960م عندما حاولت ضم دولة الكويت إليها على أنا ولاية من ولايات العراق. وفي عام 1961م عادت العراق إلى مقاطعة الجامعة، وتوقفت عن دفع التزاماتا المالية.

---

(1)- وهذه الشروط الخمسة تصب في مرمى المصالح الإسرائيلية، حيث أنم يريدون تغيير الفكر العربي نحو اليهود، كما ورد في الشرط الرابع بشأن تعديل الفكر العربي عن طريق الانفتاح الثقافي في الأقطار العربية على التفسير اليهودي للتاريخ العربي، فهذا دليل قاطع على المطامع اليهودية والغطرسة الأمريكية. وأمام ذلك فإن الأمر يتطلب بذل جهود عربية قومية مخلصة لتقوية النظام العربي.

(2)- انظر: الغنيمي، جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص: 90 وما بعدها.

وهناك صورة أخرى للمنافسة على الزعامة، ظهرت بين الأسـر الحاكمـة في كـل مـن السعودية، الأردن، العراق، وكان لهذا التنافس أثره على نشاط الجامعة ومقرراتا.

ثم تواكب بين السعودية والأردن سبب تباعدا بين السعودية ومصر إلى حين، ولكن الحالة ما فتئت أن تتحسن حتى عادت الهوة إلى الاتساع مرة أخرى بين البلدين بسبب أحداث الثورة اليمنية.

ومن الدول العربية من وقف موقف المحايد كلبنان، أما سورية فتحركت بين الدولتين إلى أن حدثت الوحدة بين سورية ومصر 1958-1961.

وما كان من الدول التي انضمت فيما بعد إلى الجامعة (ليبيا، السودان، مراكش، تـونس) إلا أن تكون جبهة محايدة بين "مصر والعراق".

ونذكر أن تونس رفضت الإسهام في نشاط الجامعة فيما بين عـامي 1958-1961 بسـبب خلافاتا مع مصر.

وأن الكويت انتهجت منهج الحياد، رغم حماية مصر لها من أطماع العراق، ولم تكن الجزائر في أكثر الحالات منحازة إلى مصر.

وقد نشر "ماكدونالد"(1) نموذجاً لإطار التكفل داخل الجامعة خلال بعض الأعوام

السنة	مصر	العراق	الدول المحايدة
1946	السعودية، سورية، لبنان، اليمن	الأردن	-
1950	السعودية، اليمن	الأردن، سورية	لبنان
1955	السعودية، الأردن، اليمن، سورية	-	لبنان، ليبيا
1960	اليمن، سورية، السودان، مراكش	-	تونس، لبنان، ليبيا، السعودية، الأردن

ومن الجدير بالذكر أن هذا الصراع لم يكن يصل يوما إلى حد إهدار بعض القيم المتفق عليها بين الدول الأعضاء في الجامعة، لاسيما موقف العرب من إسرائيل.

(1)- الغنيمي، جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص: 91. عن ماكدونالد، ص: 79.

ثانياً- الحفاظ على السيادة الوطنية للدول الأعضاء:

سبق أن أشرنا إلى عامل السيادة الوطنية وأثره في عدم تنفيذ المقررات التي تصدر عن الجامعة ولهذا المطلب صور تختلف بين دولة وأخرى، فهو يجري في"لبنان"عن طريق التجارة والبنوك ويتجسد في"مصر" على شكل برنامج تصنيع، فأصبح التقدم الاقتصادي مقارنا للوحدة السياسية فإذا تضاربت المصالح الاقتصادية بين دولتين، أثّر ذلك على النواحي السياسية، وهذا ما حصل بالنسبة للوحدة المصرية السورية، إذ لما تحددت المصالح الاقتصادية، أدّى ذلك إلى الانفصال في عام 1961م. وللسبب نفسه رفضت "لبنان والمغرب" الاشتراك في برنامج الجامعة العربية لمقاطعة فرنسا إلى غير ذلك.

إذن[1]: مثلت السيادة عقبة أمام نجاح العمل العربي المشترك، ولكي تتخلص الجامعة من هذا العامل حري بالدول الأعضاء تطهير النفوس قبل تعديل النصوص.

ثالثاً- الانفصال القائم بين أهل الفكر،وأهل الحكم المؤدي إلى عدم توافق الآراء عند التصويت:

أهل الفكر هم الذين يدعون إلى تحقيق الفكر القومي القائم على ازدهار الحضارة العربية الإسلامية التي ترتكز بقواعد ثابتة ومتينة على وحدة العمل العربي المشترك.

وذكر "الدجاني" الفكر القومي بقوله:«هو ذلك الفكر الذي ظهر في أوساط أمتنا أواخر العهد العثماني إثر اشتداد هجمة الغزو الاستعماري الأوربي لوطننا، وأكد على وحدة هذا الوطن في مواجهة قيام قوى الهيمنة الاستعمارية الغربية بتجزئته، وقد تبنى هذا الفكر تيار قوي تميز عن آخر إسلامي ثم ثالث ماركسي ورابع قطري ووطني ظهرت إلى جانبه، وركز على الهوية العربية، والانتماء للوطن الكبير، وبرزت فيه مدارس قرنت واحدة منها بين العروبة والإسلام، ركني الهوية، بينما اعتمدت أخرى علمانية غربية، وشهد هذا الفكر تطورا عبر القرن العشرين دليل على حيويته...»[2].

أما أهل الحكم الذين يمثلون السلطة، وهم الغالبية العظمى الذين يمثلون أنظمة الحكم للبلاد العربية، الذين قلما يرجعون إلى مبدأ الشورى بالاستعانة بأهل الفكر إزاء إصدار قرار أو حكم من الأحكام في أي مسألة من المسائل.

(1)- انظر: مجموعة من المؤلفين: جامعة الدول العربية (الواقع والطموح): مركز دراسات الوحدة العربية، ط: 1/أبريل 1983، ص: 89 وما بعدها.

(2)- الجرجاني، المصدر السابق.

فالمؤسسة الشورية ليست هي المرجع لدى صانعي القرار، ولذلك كثيرا ما تخرج القرار لتبقى بحاجة إلى إعادة نظر فيه. ولذا ينبغي أن توجد المؤسسة الشورية إلى جانب السلطة التشريعية، بحيث تكون العلاقة بينهما علاقة مودة ووفاق ووئام وانسجام لبلوغ الهدف القومي العربي المشترك. وبذلك تتغلب الدول الأعضاء على تلك الأزمة، والانفصام القائم بين أهل الفكر وأهل الحكم.

إذن: لما كان مجلس الجامعة يملك سلطات تشريعية وإدارية وسياسية لتحقيق أغراض الجامعة عن طريق ما يتخذه من وسائل ذات طبيعة تشريعية، الأمر الذي يقتضي الرجوع إلى أهل الحل والعقد من المفكرين والخبراء لصناعة قرارات ذات جدوى ومردودية على النظام العربي، وبالتالي يكون لما يصدره مجلس الجامعة له من صفة القرار الملزم. وهذا الاختلاف أدى إلى ما يلي:

- عدم توافق الآراء عند التصويت على القرارات:

عند اتخاذ قرار في مجلس الجامعة يعرض على التصويت، والقاعدة العامة في التصويت هو إجماع الدول الأعضاء على المسألة المطروحة حتى يمكن اتخاذ قرار بشأنها، حيث تنص المادة (7) من ميثاق الجامعة على أن «ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله».

وفي هذه الحالة تتساوى الدول الأعضاء بالتصويت، إلا أنّ الآراء لا تتوافق عند التصويت للمرجعية الوطنية لكل عضو عند التصويت حفظا لمبدأ السيادة الوطنية، ونظرا لوجود التكتلات داخل الجامعة، وانقسام رؤساء الأعضاء وعدم توحيدهم في الرأي يصاب القرار بنوع من الليونة والضعف حتى أنه لا يحمل في باطنه عنصر الإلزام عند التنفيذ.

ولا ريب، فإن إجماع المجلس بشأن اتخاذ قرار معين صعب المنال، وهو ما أكدته مناسبات عديدة كانت سببا في إصابة هذا الموضوع بالشلل نحو تحقيق أهداف الجامعة[1].

أما فيما يتعلق بالتصويت، فإن امتناع دولة من الدول الأعضاء عن التصويت لا يحول دون صدور القرار، مثل امتناع السعودية عن التصويت عند عرض قبول عضوية دولة الإمارات العربية في الجامعة.

---

(1)- انظر على سبيل الاستزادة من المعرفة: عرفة، المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سابق، ص: 276. والدقاق، المنظمات الدولية العالمية والإقليمية، مرجع سابق، ص:310.وأبو الوفا (محمد)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص:631.

وكذلك الشأن عند تحفظ دولة على طلب مقدم من دولة ما لقبولها كعضو في الجامعة، فهذا لا يحول دون صدور القرار، مثل تحفظ السعودية على طلب جمهورية الـيمن الجنوبيـة باكتسـاب العضوية في الجامعة، وتحفظ السعودية واليمن الجنوبية على قبول سلطنة عمان في عضوية الجامعـة. ومع ذلك Ź قبول الدولتين في الجامعة، رغم هذه التحفظات.

ولكن هذا المبدأ طرأ عليه تطور –كما ذكرنا سابقا-[1]، ذلك أنّ الميثاق لا يشترط الإجمـاع في كل الحالات المعروضة، لأنه -الإجماع- لا يطلب إلا عند اتخاذ التدابير اللازمة لدفع العدوان عن إحدى دول الجامعة (المادة: 6) أو عند اتخاذ قرار بشأن فصل أحد الأعضاء من الجامعة(المادة: 18).

كما أنّ الميثاق يحدد بأغلبية الثلثين عند التصويت على تعيين الأمين العام، وتعـديل الميثـاق ويطالب بالأغلبية العادية فيما يتعلق بإقرار الميزانية، وفض دورات الانعقاد، وإقرار اللوائح الداخليـة للمجلس وغيرها.

ويقصد بالأغلبية أغلبية الدول الأعضاء في الجامعة، وليس أغلبية الحاضـرين، وهـذا الأمـر -الأغلبية- أكد عليه "بطرâ غالي" بالنسبة للقرارات المتعلقة بقبول الأعضاء الجدد في الجامعة.

ولذا ينبغي أن تحدد القاعدة التي يُعتمد عليها مستقبلا عند صناعة القرارات وقـت تعـديل الميثاق تخلصا من المطلق العام، وإلى المقيد الخاص[2]. أما أن يترك الأمر على ما هو عليه فإنه يتمخض عن سلبيات قد تعيق صانعي القرار عن صنعه. مثال ذلك: إن قاعدة الإجماع تفرض علـى النظـام العربي نوعا ما قدرا كبيرا من الجمود والشكلية، كما أنا تمنع من دخول الجامعة مجالات جديـدة أو ممارâ نشاطات مستحدثة، إلا إذا علمت أن العدد اللازم من الدول الأعضاء الواجـب تـوفره في الإجماع له القدرة من التأثير على بقية الأعضاء، نظرا إلى تعدد وتباين الأولويات السياسية، والـولاء لأنظمة الحكم، وهذا أوجد فجوة واسعة بين الدول الأعضاء عند اتخـاذ القـرارات أولاً، ثم عنـد تنفيذها ثانياً. فمن الضروري تعديل كل ذلك عند تعديل الميثاق، والأولى النظر في العوامل التي تزيد من فعالية القرارات، كما في الفرع الآتي.

---

(1)- (2)- نظرا لهذا الوضع في اتخاذ القرارات على الشكل الذي هي عليه جعل عددا كبيرا من النقاد باللوم على الجامعة، وخاصة في إخفاقها بإƱاز العمل العربي المشترك من الناحية السياسية. والحقيقة أن الحد الأدƅ من العمل العربي المشترك أصـبح في خطـر للانقسام الداخلي من جهة، والتهجم على الجامعة من الخارج من جهة ثانية. فلنأخذ بعين الاعتبار هذه النقائص (السيادة، القطرية الإقليمية، التكتلات) عند تعديل الميثاق.

الفرع الرابع: العوامل التي تزيد في فعالية القرارات

بعد استعراض أهم الأسباب التي تؤدي إلى إخفاق الجامعة بالنسبة لتنفيذ مقرراتا، لذا فإنّ من مكملات ذلك لتلافي هذه النقائص، النظر في العوامل التي تزيد في فعالية القرار حتى تتحقق الأهداف التي ترنو الجامعة إلى تحقيقها.

وفي البدء، يمكن القول: إن دراسة الأسباب والدوافع التي تضعف القرارات هي مكمن المرض في الجسم، فإذا عرف الطبيب الداء تمكن من وصف الدواء، وبتجاوز أسباب الضعف، والعمل على تخطيها بخطط علمية، وبوسائل مدروسة، يمكن لصانعي القرار صناعة قرارات ناجعة.

زد على ذلك، فهناك من الفعاليات الإيجابية الداعمة للقرارات غير خافية على الباحثين والعاملين في مجال القانون والتنظيم، بحيث تكون أسسا قوية للقرارات الهادفة، نذكر منها ما يلي:

العامل الأول- الاهتمام بتعديل الميثاق، وتطويره:

مع تغير النظام العالمي، من الضروري أن تكون مواد الميثاق متطورة متلائمة مع العصر، وفي الوقت نفسه أن تتم بتطلعات وحاجات الأمة العربية، وإن كان الأمر يقتضي المواءمة والاستجابة لآمال وأهداف الأمة والدول العربية، فهذا يعني تعديل مواد الميثاق التي تحتاج إلى تعديل، وعلى الأخص تلك التي تقف كحجر عثرة أمام حسن أداء الجامعة للأدوار المطلوبة منها، نذكر من ذلك على سبيل العدّ لا الحصر ما يلي:

أولاً- مسألة التزمت السيادي[1] التي أصبحت عقبة من العقبات التي تقف في وجه القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة ولجانا.

ويقتضي مبدأ السيادة -كما تمت الإشارة إليه سابقا- اعتماد مبدأ الإجماع ورفض قاعدة الأغلبية، ومع مرور الزمن وتقييم النتائج المتوصل إليها بعد تطبيق عدد من القرارات، كان مجلس الجامعة في كل مرة يصدر قرارات تفسيرية للحالات الظرفية الراهنة في ذلك الوقت، فعلى سبيل المثال أصدر المجلس قرارا تفسيريا لتوضيح هذه الحالة عام 1971، وهذا القرار يقتضي «بأن يقتصر تطبيق قاعدة الإجماع على المسائل التي تتعلق بسيادة الدول الأعضاء، أو بالمسائل المنصوص عليها صراحة في الميثاق.

---

(1)- يعني مبدأ السيادة مساواة الدول الأعضاء في الجامعة أيا كان حجمها الإقليمي في أجهزة الجامعة بصوت واحد ووزن واحد.

كما ارتبط مبدأ السيادة بناء على اقتراح سعودي، والخاص باحترام نظم الحكم القائمة في دول الجامعة[1]، واعتباره حقا من حقوق تلك الدول، والتعهد بعدم القيام بأي عمل يرمي إلى تغيير نظم الدول الأخرى»[2].

ولهذا فإن مسألة التزمت السيادي انعكست على نظام الأمن المشترك، وحل النزاعات بالطرق السلمية.

ولذلك، طالبت العديد من الدول في اجتماعات مؤتمرات القمة ومجلس الجامعة، بتعديل بعض بنود الميثاق لكي تتمشى مع المعطيات والظروف الحالية ويكون معبرا عن تطلعات الأمة العربية التي تأمل في إقامة وحدة عربية قوية ومتينة[3].وهذا المطلب مسألة من المسائل التي ينبغي لفت النظر إليها.

ثانياً- مسألة الوحدة العربية: هذه المسألة لم تكن هدفا من بين أهداف الميثاق، حيث أنه لم يعبر عن آمال الشعوب العربية التي تكمن في الوحدة العربية «بل إن الميثاق لم يأت انعكاسا صادقا لآمال الشعوب العربية في وحدة أقوى، كما أنّ نصوصه لم تكن أمنية في وضع هذا الهدف على رأس الأهداف التي ينبغي أن تمثل حجر الزاوية في بناء الجامعة، وفي السلطات التي أتيحت لها»[4].

وقد كانت الوحدة العربية مطلب عدد من الدول الأعضاء في الجامعة من بينها[5]:

* الاقتراح الذي تقدمت به الحكومة السورية عام 1951م، الذي يتضمن استبدال جامعة الدول العربية بشكل اتحادي يجمع الدول العربية، يسمى (الدول العربية المتحدة).

* والاقتراح الذي قدمته العراق عام 1954 المتضمن الموافقة على إنشاء (اتحاد الدول العربية) وإعداد دستور يرمي إلى تحقيق هذه الغاية، وعرضه على المجالس النيابية في الأقطار العربية لإقراره.

والنتيجة: فإنّ الوحدة العربية ينبغي أن تكون هدفا من أهداف الجامعة بشكل أساسي لما للبلاد العربية بين بعضها من الصلات الوثيقة، والروابط الوطيدة القائمة على احترام استقلال هذه

---

(1)- وهذا يعني مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية لأي دولة من دول الأعضاء.

(2)- مجموعة من المؤلفين: جامعة الدول العربية (الواقع والطموح)، مرجع سابق، ص: 81 وما بعدها.

(3)- لمزيد من الإطلاع، انظر: عرفة، المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سابق، ص: 292.

(4)- الدقاق، المنظمات الدولية العالمية والإقليمية، مرجع سابق، ص: 299.

(5)- عرفة، المرجع السابق، ص: 293.

الدول، وتوجيهها نحو مستقبل يبشر بالخير والأمن والسلام، ومن ثم توفير الراحة والرفاهية لشعوب هذه الوحدة العربية القوية في جميع أقطار الأمة العربية(1).

ومن أجل ذلك وُجد في الجامعة تيار قومي توحيدي يسعى إلى مزيد من التنسيق والتكامل بين البلدان العربية، وصولا إلى شكل من أشكال الوحدة، علما بأنّ مقومات الوحدة العربية موجودة في الماضي والحاضر والمستقبل(2). من أجل ذلك باتت الوحدة العربية مطلباً ملحاً على الجامعة.

ثالثاً- مسألة قاعدة الإجماع في **التصويت**،وعلى الأخص ما يفيد بأن قراراتا ليست بملزمة لأن القرار لا يلزم إلا من وافق عليه، ولكن من الضروري الأخذ بمبدأ الأغلبية لأنه يؤدي إلى التزام بعض الدول بقرارات لم توافق عليها(3)،ولكن الحقيقة تتطلب أن يكون القرار ملزما لجميع الدول الأعضاء.

إن قاعدة الإجماع –حقيقة- لا تُسهل مهمة الجامعة في تحقيق أهدافها، فاستبدالها بقاعدة الأغلبية في التصويت(4) من الجدارة بمكان، بحيث تتمكن الجامعة من التوصل إلى حلول لمسائل كثيرة كانت عالقة أمام الجامعة.

وقد ذكر بعض الفقهاء:«أنّ أسلوب تناسب الأصوات يعتبر –هو الآخر- من أهم الأساليب التي تحقق الفعالية للقرارات، ذلك أنه يجعل من الاختصاصات والسلطات الممنوحة للدول الأعضاء في المنظمات الدولية تناسبا مع مسؤولياتا، ومع الدور الذي تلعبه كل منها داخل المنظمة»(5).

واعتبر البعض الآخر اعتماد مبدأ الأغلبية، بحيث تكون لثلثي الدول الحاضرة المصوتة في المسائل الموضوعية، أما في المسائل الإجرائية، فتكفي الأغلبية العادية، ويكفي الأخذ بقاعدة الأكثرية.

وعلى أية حال فإن القاعدة المتوخاة للعمل في الحاضر والمستقبل هي القاعدة التي تفيد وتحقق الأهداف والمصالح العامة والخاصة للأمة العربية.

---

(1)- الدقاق، المرجع السابق، ص: 296.

(2)- لمزيد من الإطلاع، انظر: عبد المنعم (أحمد فارس)، جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص: 8، 9 و 14.

(3)- انظر المادة (7) من الميثاق.

(4)- كثيرا ما يكون نظام التصويت حجر عثرة أمام صدور القرارات وفعالياتا.

(5)- انظر: ابن جديدي، قرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص: 240.

رابعاً- توسيع مهام الأمين العام[1]، وذلك بإعطائه دورا أساسيا في عدد من الأمور التي تأخذ صفة الضرورة الاستعجالية، وإلقاء الضوء على المسائل التي لها تأثير على قضية الأمن والسلم وعند توقع ما يسبب حدوث أزمة سياسية بين دولتين أو أكثر من بين الدول الأعضاء.

فله الحق في لفت نظر مجلس القمة إلى المسائل التي ينبغي أن يتصدى لها بالبحث والحوار ومعرفة وجهات نظر الدول الأعضاء في كل مجال من المجالات التي تتعلق بالسلام والأمن العربيين كما أن له الحق في دعوة مجلس الجامعة في الأمور ذات الاهتمام المشترك لدول الأعضاء، وقضايا الأمة العربية وعلاقتها بالعالم والدول الأخرى، وخاصة في مجال السلام والأمن عند تعرضه لخطر من الخارج، وله الحق في التدخل بين الأطراف المتنازعة، حتى قبل تكليف المجلس له، ليقوم بدور الوساطة وبذل الجهود للتغلب على الأزمات الواقعة أو المتوقعة كأزمة الحدود بين اليمنيتين عام 1981م وأزمة الحرب الأهلية اللبنانية عام 1975م، وكذلك الدور الكبير الذي قام به الأمين العام في مجال تسوية المنازعات الحدودية بين الجزائر والمغرب عام 1993م.

وبناء على ذلك، يقوم الأمين العام للجامعة بتمثيل الجامعة وفي حدود قرارات المجلس، فهو عندما يتدخل ويبدي رأيه، فذلك يعني أن ما يقترحه أو يقرره، إنما يعبر عن آراء يعتقد أنها آراء الجميع، وأنها تتمشى مع أغراض الجامعة وأهدافها[2].

فمن الواجب أن تكون علاقاته وطيدة بالدول الأعضاء، وهذا يعني أن يمنح الثقة والمساندة منها ماديا وأدبيا، وهذا ما ينبغي أن يؤكد عليه الميثاق.

خامساً- مسألة العضوية في الجامعة: ومسألة قبول عضوية دولة في الجامعة، لابد من بيان شروط العضوية للقبول، فأول هذه الشروط: اللغة العربية، إلا أنه ينبغي توضيح المقصود من هذا الشرط لأنّ عددا من الدول في العالم العربي وأهالي أفريقيا يستعملون اللغات الأخرى في معاملاتهم الرسمية. فهل تعتبر هذه الدولة عربية أم لا؟ فما هي المقومات التي يجب أن تتوفر في الدولة حتى تكون عربية؟ هل يكفي أن يكون أصل الشعب منحدرا من أصول أو قبائل عربية؟ أو هل يكفي أن يتحدث الشعب باللغة العربية؟ أو هل يكفي مشاركة الدولة لغيرها من الدول العربية الأخرى في قضايا التحرر والاستقلال، أو في جزء من أجزاء التاريخ؟

---

(1)- انظر المادتين: (20، 21) من النظام الداخلي لمجلس الجامعة والأمانة العامة.

(2)- انظر: حلمي (محمد) ورفاقه، الوحدة العربية بين الواقع والأمل: مجلة المستقبل العربي، العدد: 1979/9م، ص: 92، 93.

ولكن الميثاق وضّح في المادة الأولى منه، ضرورة توفّر شرطين لاكتساب العضوية هما:العروبة والاستقلال، دون تحديد لمفهوم العروبة، إلا أنه ينبغي أن تضاف على ذلك عناصر أساسية هي:

العنصر الأول: الموقع الجغرافي ضمن العالم العربي، من أجل التواصل الجغرافي.

العنصر الثاني: الشعور بالانتماء إلى الأمة العربية، والقومية العربية.

العنصر الثالث: أن تكون العربية شعورا وجدانيا لشعبها، وهي جزء من النظام العربي.

العنصر الرابع: التزام الدولة العضو بميثاق الجامعة، ومبادئها، وأهدافها، وما ينتج عنها من مقررات وتوصيات.

وقد تقدمت جزر القمر بطلب انضمام إلى الجامعة، كما تقدمت جيبوتي بطلب مماثل وخلال اجتماع مجلس الجامعة الذي انعقد على مستوى وزراء الخارجية في سبتمبر 1977م، قبل طلب جيبوتي، وأجّل طلب جزر القمر، وهذا ما أثار تساؤلات عن شروط قبول العضوية في الجامعة(1). **الأمر الذي يتأكد على إعادة النظر في شروط العضوية من ضمن تعديل مواد الميثاق.**

سادساً- إضافة نصوص على الميثاق: ولكي تكون مواد الميثاق وموضوعاته محققة لتطلعات الدول العربية، ومجاراة التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي لهذا العصر، يتطلب إضافة نصوص غايتها الموازنة بين الدول الأعضاء في الجامعة، والمنظمات الدولية، والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والنظم السياسية، من ذلك:

- نصوص ومبادئ تتعلق باحترام حقوق الإنسان، وحرياته.
- نصوص غايتها فتح باب الاجتهادات لتكون الجامعة منظمة أكثر فاعلية، كإلزامية القرارات، وفرض العقوبات، وتسوية النزاعات.
- نصوص توضح الغاية من العمل العربي المشترك، وأسلوب تحقيقه.
- نصوص الغاية منها أن تكون الجامعة قادرة على التكيف مع الظروف الراهنة، والصمود أمام التحديات الدولية لتحقيق توازن القوى السائدة في كل ظرف من الظروف.
- نصوص توضح علاقة الجامعة بالمنظمات الدولية الأخرى كالأمم المتحدة وغيرها.

---

(1)- الذوب (محمد)، معيار العروبة في عضوية جامعة الدول العربية: مجلة المستقبل، مرجع سابق، ص: 101.

- نصوص تتعلق بتوضيح موقف دول الجامعة مع دولة إسرائيل على ضـوء المسـتجدات الجديدة التي تمت في العشرية الأخيرة من القرن الماضي، ودعم الدول العربية لقضية فلسطين بكل ما في عناصر الدعم من معا واتجاهات تحررية.

العامل الثاني- الاهتمام بالمجلس وتوسيع صلاحياته واختصاصاته:

يعتبر مجلس الجامعة القلب النابض لها بالنسبة لما يصدر عنه من قرارات وتوصيات وخطـط وبيانات مؤداها تحقيق أهداف الجامعة، ولكي تكون القرارات نافذة بشكل مثمر لابد مـن زيـادة فعالياتا، والتي تكمن في حالة مجلس الجامعة وما يتعلق به من اختصاصات، وصـلاحيات، وتـدابير وأساليب، ووضع خطط مستقبلية، وتقييم للعمل وتقويم له من أجل تلافي النقائص والمعوقات الـتي تحول دون تحقيق الهدف، ونذكر من ذلك ما يلي:

أولاً- توسعة سلطات المجلس: من الضروري أن تكون القرارات الصادرة على المجلس مؤيدة بالجزاء، لذلك لابد أن ينظر إلى المجلس نظرة علمية وقانونية فاعلة، على ضوء تقييم علمي مـدروس لنتائج أعمال المجلس، وفي هذا السبيل نجد أنّ من أهم العوامل التي يجب التركيز عليها لفعالية المجلس على مختلف الأصعدة سياسيا واقتصاديا وثقافيا واجتماعيا، إنما هو في زيادة سلطات المجلس في إصدار أعمال قانونية ملزمة للدول الأعضاء من أجل التنفيذ الفعلي للقرارات، وتطبيقها ميدانيا حتى تتحقق طموحات الشعوب العربية وآمالها(1).

ويترتب على ذلك، إيجاد أجهزة قادرة فعالة على أداء المهام، ومنحها السـلطة اللازمـة في الشأن الذي أنشئت من أجله، ونذكر منها:

- مجلس الأمة العربية الذي يهتم بالتخطيط والتوجيه.

- مجلس خاص بالشؤون السياسية لفض النـزاعات، وقمع العدوان، ويهتم بأمور الـدفاع والأمن (الجماعي والإقليمي) والسلام(2).

---

(1)- وفي الحقيقة لن تكون النتائج فعالة مرضية هادفة،إلا إذا أيدتا إرادة صادقة من قبل الحكومات العربية في جميع المجالات،فعندها يمكن الحكم على الإيمان بالصدق للقضية والإخلاص لها.فالصدق في القول والإخلاص في العمل أساس هام في تدعيم سلطة الجامعة.

(2)- وهذا المجلس يضم مجلس الدفاع المشترك، المقرر إنشاؤه في: 1950/04/13.

- مجلس خاص بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية[1]، لإظهار العمل الجماعي المشترك علـى أحسن وجه.

- لجنة خاصة مهمتها المراقبة ومتابعة عمليات التنفيذ للقرارات واللـوائح الصـادرة عـن الجامعة، والوقوف على قانونية الإجراءات المتعلقة بإصدار القرارات، وتقييم الوسائل والطرق الـتي تقترح لعملية التنفيذ.

ثانياً- توضيح الأساليب المقترحة والمقرر العمل بموجبها: يتوقف نجاح القرار ومـا يـراد تحقيقه على نجاعة الأساليب وطرائق العمل عند اتخاذ القرار، وعند التنفيذ. ومن أجل ذلـك اهـتم العلماء والباحثون بالوسائل والأساليب والطرائق، على أنها من العوامل التي تزيد من فعالية قـرارات المجلس أو اللجان العائدة له.

ومن هذه الأساليب ما يلي:

1- عند مناقشة المسألة وحيثياتها، ومعرفة وجهات نظر الأعضاء فيها، فـإن مـن الأولى أن تكون علنية، وبروح علمية، بعيدة عن المنازعات والمهاترات، لأنّ الغاية من ذلك كله المصلحة العامة للأمة العربية عامة، والدول الأعضاء خاصة، وبعد ذلك نشر القرارات التي تم التوصّل إليهـا سـواء بطريقة الإجماع أو الأغلبية.

2- الاستفادة من رأي الأغلبية التي أيّدت القرار، في التأثير على الدول الأخرى –من الدول الأعضاء- التي لم تؤيّد القرار من أجل أن تكون له فعالية إيجابية.

3-أما فيما يتعلق بقرارات سابقة لم تحظ بالتنفيذ الفعلي،أو التي صدّتها عن السبيل معوقات ما فمن الأحسن عرض الأسباب والمعوقات الناجمة عن عملية التقييم للقرارات. وإن اقتضى الأمر توجيه قرارات التأسف لعدم التنفيذ، فلا بأس من أجل أن تكون النفوس راضية مقبلة على عملها بوفاء.

4- ضرورة التعاون بين مجالس الجامعة ولجانها في القضايا ذات الاهتمام المشترك، والاستفادة من الخبرة العملية التي اكتسبها مجلس من المجالس، أو لجنة من اللجان.

(1)- ويضم هذا المجلس، المجلس الاقتصادي والاجتماعي المقرر إنشاؤه عام 1950، بحيث يقوم لعملية التخطـيط والدراسـات ومراقبة تنفيذ العمليات الاقتصادية، وتقييم الأعمال وتوجيه الإرشادات.

5- ومن الأساليب الهامة في فعالية القرارات، توافق الآراء، وذلك بتوفر الاستعداد الـذهني والإرادة الصادقة للأطراف المعنية، ونبذ الخلافات الجانبية التي لا علاقة لها بالقضية المطروحـة، لأنّ وجودها يشكل عائقا من العوائق.

6- وإلى جانب ما سبق، فإنّ تناسب الأصوات من أهم الأساليب التي تحقق فعالية القرارات ويتجلى ذلك بتناسب المستويات المنوطة بالأعضاء مع سلطاتم الممنوحة لهم.

7- إعطاء الحرية الواسعة لأعضاء المجلس أو اللجان عند اتخاذ التدابير، لأنّ الضغط أو التـأثير على عضو من الأعضاء يؤدي فيما بعد لآثار سلبية على القرار عند التنفيذ.

ثالثاً- وضع خطط مستقبلية لكل ما يتوقع حدوثه: إن نجاح مؤسسة ما من المؤسسات متعلق بالدراسات والخطط المدروسة التي تقرر من أجل القضايا المصيرية سواء كانت للحاضر أو للمستقبل.

وعند وضع الخطط لابد من الأخذ بعين الاعتبار إلى أمور أساسية تتعلق بها مثل:

- معقولية الخطة، وموافقتها للعلم والعقل.
- توضيحها وتحديدها، بحيث تكون بعيدة عن العمومية والإطلاق.
- قدرة مطبقيها على التنفيذ.
- بيان الوسائل والأدوات الفنية والعملية عند التطبيق.

ومن هذه الخطط التي تتطلبها مسيرة الجامعة نحو أهدافها، عقد اتفاقيات ومعاهدات (داخلية فيما بين الدول الأعضاء، وخارجية مع المنظمات الدولية) باعتبار أنّ الجامعة العربية منظمة إقليميـة بالمعنى الذي نصّ عليه ميثاق الأمم المتحدة، من أجل صيانة الأمـن والسـلام في المنطقـة العربيـة والإسهام في تحقيق السلام الدولي العادل، وفقا لمبادئ الجامعة العربيـة، وميثـاق الأمـم المتحـدة -ولتتلاءم الجامعة مع التطورات العالمية-.

وفي هذا الصدد، حريّ بالجامعة أن تنظر في معاهدة الدفاع المشترك للعمل على تقييمها مـن أجل تلافي العيوب ووجوه التقصير من جهة، وزيادة فعاليتها من جهة أخرى، تتجلى في تعزيز الأمن والاستقرار، وتوفير أسباب الرفاهية والعمران في البلاد العربية.

رابعاً- تقييم السياسة الخارجية للجامعة: لا تكتفي الجامعة العربية بالسعي للخير المشترك للدول الأعضاء فيها، وهذا ما أقره ميثاق الجامعة، ولكنها في الوقت نفسه تشارك في القضايا العالمية. وهذا ما أقدمت عليه جامعة الدول العربية، فظهر من خلال علاقات هامة في المجالات الثلاثة الآتية:

الأول: تعاونا مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى[1]، من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا لتحقيق السلام والأمن الدوليين، على أن قضايا وأمور التنظيمات الداخلية للجامعة لا علاقة للأمم المتحدة بها، ولذلك فإنّ الجامعة لم تمد "الأمم المتحدة" بتقارير سنوية للجامعة، أو ما يصدر عن مجلس الجامعة ولجانها من قرارات.

الثاني: الحياد الإيجابي[2] وعدم الانحياز، ظهرت سياسة الحياد الإيجابي وعدم الانحياز، بعد مؤتمر "باندونغ" سنة 1955م، فقد عزز وقوّى تلك السياسة، ويبدو دور الجامعة واضحا لهذه السياسة، من خلال موقفها في أزمة "كوريا" داخل "الأمم المتحدة". فقد امتنعت دول الجامعة –عدا العراق- عن التصويت على الموضوع ما تورطت "الأمم المتحدة" فيه.

وتوطّدت علاقة الجامعة بدول الانحياز (دول العالم الثالث) بتصوير خاص الاهتمام بالأحداث الدولية دون التقيد في الحكم عليها بوجهة نظر أي من الدول أطراف الحرب الباردة[3].

ومما لا ريب فيه أنّ سياسة الحياة الإيجابي وعدم الانحياز، أصبحت دعامة من دعامات حفظ السلم العالمي.

وظهر من نشاطات سياسة الحياد الإيجابي وعدم الانحياز، مؤتمرات القمة الإسلامية، حيث انعقد أول مؤتمر قمة في مدينة "الرباط" في سبتمبر 1969م. إثر الحادث الأليم الذي هزّ وجدان ومشاعر المسلمين في العالم، هو "حريق المسجد الأقصى" في 1969/8/21م، ثم المؤتمر الثاني في "لاهور" في شهر فيفري (فبراير) عام 1974م، ثم توالت المؤتمرات فيما بعد.

الثالث: قضية فلسطين ومقاطعة إسرائيل، فقد حاربت الجامعة كافة المحاولات والمشروعات التي تضر بقضية فلسطين، فهي وإن نجحت في بعض المحاولات والمشروعات لكنها فشلت في البعض

(1)- انظر الغنيمي، جامعة الدول العربية، مرجع سابق، ص: 96-101.

(2)- الحياد الإيجابي هو موقف سياسي تتخذه الدولة بقصد أن تنأى بنفسها عن الاشتراك في حرب باردة بين دولتين أو بين كتلتين متصارعتين، أو عدم انحياز الدولة لأي من الجانبين المتصارعين في حرب باردة.

(3)- المرجع نفسه، ص: 136.

الآخر، وتطورت القضية تطورات مختلفة، وما زالت القضية حتى اليوم، ومع كل ذلك فقد وضعت الجامعة بحسبانها ما يهدد البلاد العربية من خطر بسبب قيام إسرائيل التي تحميها وتدعمها الإمبريالية العالمية بزعامة أمريكا، وتتجسد هذه المخاطر بوجوه عديدة مثل:

الخطر العسكري الذي يهدد المنطقة على الدوام، ودق ناقوس الخطر في أي وقت.

الخطر الاقتصادي الذي يهدد الوطن العربي، باحتكارهم للمواد الخام التي يبيعونها للبلاد العربية بأرباح باهضة، ومن ثم للسيطرة الاقتصادية على السوق العربية بمحاربة منتوجات العرب وإيجاد الأزمات لديهم، وإقناع الغرب بعدم تمويل العرب لإضعافهم، كل ذلك لتحطيم الاقتصاد العربي، وتنبهت الجامعة لذلك فعملت على مقاطعة إسرائيل لما تنتجه من السلع[1].

الخطر الاجتماعي، لا على المهجّرين من الفلسطينيين فحسب، وإنما على كل الشعوب العربية، أما من بقي من الفلسطينيين في فلسطين، فيعيشون حياة الرّعب والاستبداد وعدم الحرية في العمل والتنقل بالإضافة إلى معاناة أليمة بسبب الفقر والتمييز العنصري، ومحاولة طمس الهوية العربية.

وخطر اليهود على العرب جميعا ما زال على حاله، بل ازداد سوءا بسبب وسائل إعلامهم السامة وترويج المخدرات لابتزاز الأموال وتحطيم الشخصية العربية. ولن ننسى ما تفعله إسرائيل بالمقدسات الإسلامية وفي مقدمتها المسجد الأقصى.

خامساً- إعطاء القرارات مزيدا من الأهمية والدراسة والمناقشة، لتعطي أكبر مردود من الفعاليات الإيجابية في التطبيق والتنفيذ، ويتعلق ذلك بطبيعة القرار والموضوعات التي يتناولها، ومدى أهميتها، واختيار الوقت المناسب لإصدار القرار، مثلا القرار الصادر بشأن نزاع بين دولتين من دول الأعضاء، فهو هام وحري بالمناقشة وتبادل وجهات النظر، وإصدار كل ما يتعلق بشأن فضّ النزاع، وإيقاف الاعتداء، وإزالة العدوان، كل ذلك في وقته.

فمنذئذ يكون القرار مقبولا، والالتزام بالتنفيذ محققا، وحري في هذا المضمار التذكير بعدم اللجوء إلى القوة في فضّ النزاعات على قدر الإمكان.

(1)- وذلك بقرار مجلس الجامعة رقم (16) الصادر في ديسمبر عام 1945م، ولكن المقاطعة تبدلت منذ عام 1948م لمحاربة الرفاهية الاقتصادية، فمنعت كافة الصفقات التجارية مع إسرائيل، فلا تجارة معها كما حدثت مقاطعة على المستوى السياسي عام 1957م، ولكن –ويا للأسف- خرمت بعض الدول العربية هذه المقاطعة، الاقتصادية السياسية، وعقدت اتفاقيات اقتصادية مع إسرائيل، وعلاقات دبلوماسية سياسية، كقطر وموريتانيا، ومصر والأردن... ناهيك عما يتم في تونس والمغرب خاصة.

العامل الثالث- إنماء مشكلة النزاع العربي-العربي:

تمر العلاقات (العربية-العربية) بظروف ليست بالجيدة نتيجة الصراعات المريرة على أمور بعيدة كل البعد عن المصلحة العربية المشتركة، والحقيقة أنه كلما ساد الوطن العربي درجة من الوفاق والهدوء، كلما انعكس ذلك على قوة الجامعة وفعاليتها.

وتعيش المنطقة العربية في العشرية الأخيرة من القرن الماضي –وإلى الآن- حالة من التمزق والضعف الذي أدى إلى عجز الجامعة عن أداء رسالتها المنوطة بها على المستوى العربي والدولي.

ولعل أكبر دليل على ما قلناه،وضع الجامعة على أثر التدهور الذي أصاب العلاقات المصرية-العربية بعد توقيع معاهدة السلام المصرية-الإسرائيلية،حيث حصلت انعكاسات خطيرة داخل الجامعة

وتعتبر الجامعة المنظمة المعنية لحل النزاعات التي تقع بين دول أعضاء في الجامعة، ولحفظ الأمن والسلام في المنطقة العربية، بين الدول الأعضاء.

وعند البحث في دوافع النزاع العربي-العربي نجده أنه لم يصل إلى درجة من الخطورة التي تدد الدولتين المتنازعتين بنذير سوء الحرب الساخنة.

أجل: فإن من بين الدوافع على الصراع، مسألة السيادة الوطنية، وشكل الحكم-القائم في دولة- الذي يختلف عن شكل الحكم في الدولة الأخرى. وكذلك، الصراع بين أهل الفكر وأهل السيف، كي تبقى القوة المادية المتمثلة بوزارات الدفاع في كل بلد المسيطرة على ما في البلد من فكر ومعنويات أدبية، وإلى جانب ذلك التضارب والاختلاف في الاتجاهات العقائدية، والولاءات والانتماءات التي كانت سابقا –قبل زوال المعسكر الشرقي- لكل من الشرق أو الغرب، بالإضافة إلى الخلافات الفكرية التي تتعلق بالوطنية أو القومية، ومن ثم الصراع من أجل استلام القيادة في كراسي الجامعة العربية ومصالحها.

وأمام هذه الصراعات على السلطة أو الزعامة أو التكتل الجهوي، فقد قامت الجامعة بدور هام من أجل حلّ النزاعات التي وقعت بين قوى متصارعة داخلية في دولة عربية التي أخذت صورة الحرب، كأزمة اليمنيتين عام 1948م والحرب الأهلية اللبنانية عام 1958م إلى 75-1976م والأردن وفلسطين 1977م...

وعلى أية حال، ففي أمور التنازع، وتسارع الجامعة إلى الحل، فالسبيل الأمثل للحل يتم حسب الخطوات الآتية:

أولاً- المساعي الحميدة، لامتصاص الأزمة، وتقبّل وجهات النظر، واقتناع الطرفين بواجب الاتحاد والوئام عن طريق التفاهم والاقتناع الفكري العقلي، وصولا إلى التغلب على التنازع.

ثانياً- العمل على المصالحة، والصلح سيد الأحكام، على أن تكون مصالحة دائمة تعود بالعلاقات إلى ما كانت عليه من المودة والاحترام، وتبادل المصالح.

ثالثاً- التحقيق في **قضية التنازع**، ومعرفة العوامل المؤدية إليه، والوقوف على الحقائق التي توصلت إليها البعثات المكلفة بتقصّي الحقائق، التي تمّ إرسالها بقرار من الجامعة وعندئذ لابد للطرفين المتنازعين من الالتزام بتنفيذ ما قررته الجامعة.

رابعاً- كما يترتب على الجامعة أن تقوم بدور الحكم أو القاضي بين الأطراف المتنازعة حتى يكون التحاكم أولى وأقوى من دور الوساطة الذي كثيرا ما تلجأ إليه الجامعة، مع العلم بأنّ دور التحكيم والتقاضي تتمّ فيه إدانة الطرف المتسبب في التنازع، وعندئذ تلزمه بتنفيذ قرارات الأحكام الصادرة عن لجنة المقاضاة.

ومن الجدير بالذكر أن الجامعة في معالجتها لقضايا التنازع، قادرة على معالجة الجانب الخارجي للنزاع، بينما كانت تفشل -غالبا- حينما تحاول التصدي للجانب الداخلي أو المحلي، وفي جميع الحالات فإن دور الجامعة يظل في مقدمة العوامل التي تهيء المناخ اللازم للوصول إلى التسوية، من غير اللجوء إلى التدابير العسكرية(1).

وأخيرا، إذا أرادت الجامعة إشاعة جو عربي متحّد، خال من الصراعات والنزاعات(2) فعليها بمزيد من الاهتمام لتوفير المؤسسات الآتية إلى جانب مجالس ولجان الجامعة.

1- العمل على وجود قيادة عربية مركزية، ترجع إليها اللجان والمجالس فيما تختص به من خصائص وسلطات، بحيث تتولى دور القيادة (السلطة التنفيذية) التي تقوم بمهمتين اثنتين:

---

(1)- انظر: الرشيدي (أحمد)، جامعة الدول العربية والتسوية السلمية للمنازعات العربية المحلية: مجلة المستقبل العربي، السنة الرابعة، العدد: 32/أكتوبر 1981م، ص: 92، 93.

(2)- وعندئذ تسعى لتوفير جو من الإجماع والوئام العربيين، كي تقوم الجامعة بنشاط فعال.

المهمة الأولى: تنفيذية، بالمراقبة على تنفيذ القرارت بشكل فعال من كل دولة يطلب منها تنفيذ غرض من الأغراض، وقد تلجأ إلى الجزاءات القانونية عند المخالفة، بحيث تكون أوامرها ملزمة التنفيذ.

المهمة الثانية: توجيهية مدعمة، بحيث تصدر من التوجيهات والوصايا والتوصيات ما فيه الخير والمصلحة العامة للجامعة، من وراء ما يصدر من قرارات وأحكام ملزمة، كما أنا تعطي الدعم المعنوي والأدبي لكل التحركات الجامعية.

2- إنشاء محكمة عدل عربية(1): حيث وافق مجلس الجامعة عام 1950م على مشروع إنشاء هذه المحكمة، ولكن هذا المشروع الذي يعد أمل الجماهير العربية التي تترقب المستقبل الأحسن قد طال انتظارها له، ولم ير النور بعد.

ولهذه المحكمة نوعان من الاختصاص(2):

الاختصاص الأول: قضائي يقتصر على الدول الأعضاء في الجامعة، ويتمثل في سلطة المحكمة في حل النزاعات القانونية الخاصة بتفسير معاهدة، أو التزام دولي، أو أية مسألة من مسائل القانون الدولي، ويكون الحكم إلزاميا نائيا لطرفي الدعوى، ويجوز الطعن فيه عند توفر أسباب خاصة، بحيث تعيد المحكمة إعادة النظر في القضية.

الاختصاص الثاني: إفتائي يقتصر على مجلس الجامعة، ويتمثل في النظر في المسائل القانونية التي تثور أمام إحدى لجانه –المجلس- بشرط أن لا يكون موضوع الفتوى محل نظر المحكمة في دعوى مرفوعة أمامها.

وفي جميع الحالات، وجود هذه الهيئة القضائية ضروري لمطابقة الأعمال قانونيا وتوجيهها نحو الصحيح

3- تشكيل جيش عربي مهمته العمل على المحافظة على السلام والأمن بين الدول العربية عامة، والأطراف المتصارعة خاصة، وبالنظر إلى ما تضمنته المادتان (5، 6) من الميثاق يبدو أنّ ما جاء فيهما من حالات لفض نزاع أو رد اعتداء بحاجة ماسة إلى وجود جيش يؤيد القرارات الصادرة عن المجلس أو لجانه.

---

(1)- سنتكلم بالتفصيل عن محكمة العدل العربية في المبحث الآتي، انظر المادة (19) من الميثاق.

(2)- لمزيد من الإطلاع، انظر: أبو الوفا (محمد)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص: 643 وما بعدها.

وبالنظر إلى المادة (1) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي التي «تؤكد الـدول المتعاقدة حرصا منها على دوام الأمن والسلام واستقرارها عزمها على فض جميع النـزاعات الدولية بالطرق السمية سواء في علاقاتا المتبادلة فيما بينها أو في علاقاتا مع الدول الأخرى».

ولكن: ما العمل إذا لم ترضخ الدولة المعتدية إلى الاستجابة للحكم بالطرق السلمية؟ ألـيس الحكم أو القرار بحاجة إلى قوة تسانده؟ ثم هل يعقل دوام الأمن والسلام والاستقرار في الوطن العربي -في هذا الزمان خاصة- من غير وجود جيـ أعدّ لهذا الغرض خاصة؟!

ومن النظر في المادة (2) من المعاهدة الآنفة الذكر، وخاصة في مضـمونا «تعتـبر الـدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أي دولة أو أكثر منها أو على قواتا، اعتداء عليها جميعا، ولذلك فإنا عملا بحق الدفاع الشرعي –الفردي والجماعي- عن كيانا، تلتزم بأن تبادل إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها وبأن تتخذ على الفور، منفردة ومجتمعة جميع التدابير، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابا...».

أجل: فإن رد الاعتداء عن الدولة المعتدى عليها، وتقديم المعونة لها، واتخاذ التدابير اللازمة مع الاستعانة بالقوة العسكرية سيكون حسب هذا النص من الدولة المعتدى عليها، أو التي تعينها. ولكن هذا لا يكفي أبدا، وعند ذلك يتطلب الحال وجود جيـ قوي معّبأ وعلى أهبة الاستعداد للتـدخل السريع من غير انتظار تيئة الدولة المعتدى عليها نفسها لرد الاعتداء. ولن يكون ذلـك إلا بإنشـاء جيـ عربي مّتحد، أشبه ما يكون بقوات الطوار الدولية، وعندئذ تستطيع الجامعة إلزام الغير بتنفيذ مقرراتا.

وبعد ذلك لننظر في مجموعة من القرارات والحالات التي وصلت إليها في المطلب الآتي.

المطلب الثاني: تدخل الجامعة في فض النزاعات العربية-العربية ومواقفها من الاعتداءات الخارجية

للجامعة فضل كبير على العرب من وجهات متعددة، فقد أخذت دورا مجديا في تنمية الشعور بوجود الأمة العربية، من خلال تطور الكفاح الوطني العربي، واستقلال البلدان التي كانت تحت نـير الاستعمار، وبعدها حاولت لتأخذ دورا مجديا لقيام وحدة عربية. وجاء ميثاقها معـبرا عـن أمـاني وطموحات الأمة العربية في الوحدة والتنمية والتعاون العربي الجماعي المشترك. ولكن -وللأسـف- واجهتها قيود، ووقفت في وجهها عراقيل لتحدّ من طموحها، وتبعدها عن أهدافها.

ولقد تجلت أهداف الجامعة بأسس ثابتة، وقواعد متينة للانطـلاق نحـو تحقيـق:"التعـاون والاستقلال - والسلم والأمن - والتعاون العربي- والنظر في المصالح العامة لكل الدول العربية.

أجل: فإنّ الجامعة في سعيها لإظهار هذه الأهداف من حيز الوثائق والتدوين إلى صعيد الواقع والحياة العملية، فإنها ضمير الرأي العام للبلدان العربية سواء منها الأعضاء في الجامعة العربية، أو التي كانت تحت الاستعمار، فنظرت في شؤونها وعملت على مساعدتها من أجل التحرر والاستقلال(1). وهذا ما يقرره أعضاء مجلس الجامعة ولجانها بقرارات هادفة.

ولكن القرارات الصادرة، وإن هي عبرت نظريا أو عمليا عن هـذه الأهـداف، إلا أنـها لم تنعكس على التصرف اليومي، حيث لم تؤدّ نتائجها المتوقعة. «أهداف الجامعـة في البـدء كانـت معقولة، وعاقلة، ومعتدلة، ولو انعكست هذه التطلعات والمبادئ على التصـرف اليـومي لكـان سيحدث -دون ريب- عمل أجدى، ولكانت لها كلمة مسموعة أكثر بكثير. الجامعة بدأت ميدانا لمباريات خطابية، وأخشى أن تكون لم تزل حتى اليوم، رغم عاديات الزمن، ورغم قساوة الظروف ورغم ما مرّ بالعرب من أحداث جسام، لم تزل حتى اليوم منبرا يتبارى فيه الخطباء، وفي اعتقادي أن الجامعة بقدر ما أعطت للعالم العربي مجدا، وأبرزت اسم العرب في مختلف أقطار الدنيا، بقدر ما أضر فيها التهور الكلامي الذي لا طائل تحته، ولا فائدة منه، وليس في مقدورنـا حتى هذه الساعـة أن

(1)- وقد ورد في ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع البلاد غير المشتركة في الجامعة العربية أن على المجلس أن يراعي أمـاني هـذه البلاد، وأن يعمل على تحقيقها... وأن يذهب في التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع، كما تمنح الجامعة لكل بلد غير مسـتقل الإسهام في أعمال لجانها من دون مجلس الجامعة، لمزيد من الإطلاع انظر: بن جديدي (محمد)، مرجع سابق، ص: 232.

تحارب العالم بأسره»[1].

ومع كل القيود والعراقيل والمعوقات، فإنّ الجامعة لعبت دورا دبلوماسيا عظيما من خلال اجتماعات القمة التي خلّفت مناخا صالحا للتفاهم بين الملوك والرؤساء العرب من جهة، ومقدرتم على تسوية نزاعات عديدة قائمة على المستوى الداخلي لبلدة واحدة كلبنان إبان حربا الأهلية، أثناء اجتماع القمة العربي في أكتوبر عام 1976م، وبذا الاجتماع تمّ وضع التشكيل النهائي لقوات الردع العربية في لبنان.

ورغم حدوث العديد من النزاعات والصراعات العربية-العربية، وما واجه العديد من الدول من نير الاستعمار، كان للجامعة الدور البارز في عملية التسوية، حيث نجحت في بعضها وأخفقت في البعض الآخر، بالإضافة إلى المعونات المادية والمعنوية والدبلوماسية التي قدمتها للدول التي كانت تجاهد من أجل الاستقلال والتحرر.

وفي الفصل السابق تحدثنا عن المعوقات التي تقف حائلا دون تحقيق أهداف القرارات، إلا أننا نضيف إلى ما سبق بعض العوامل التي لا يخفى أثرها على تعويق القرارات عن أهدافها، نذكر من ذلك ما يلي:

1- **مسئولية الحكومات التي تسير البلدان العربية،** يقول "منير الصلح"[2]:«إنّ المسؤول عن الجامعة العربية هو الحكومات العربية، الأنظمة العربية، وليست الجامعة العربية، فالجامعة العربية أقل العرب مسؤولية عن الأخطاء التي تقع في الأقطار العربية، فهذه الجامعة –في الواقع- لا تمثل إلا محصل ما تريده الأنظمة العربية المختلفة، والنقد للجامعة العربية موجة من زاوية أن الجامعة العربية قائمة –بطبيعتها- على مبدأ، "سيروا سير أضعفكم" وهذا من طبيعة الأمور، من طبيعة التضامن الذي تأخذ به الجامعة، ولكن البيروقراطية، وعقلية تحكم الإدارات مالت –عادة- إلى المبالغة في التقيد بهذه القاعدة، وجعلها لا توصية فقط، بل من مبادئ تسيير أمور الجامعة».

زد على ما سبق، فإنّ وجود تناقضات عربية كانت السبب في تعطيل القرارات إلى جانب التوجهات والرؤى السياسية لعدد من الأطراف لم تكن في مستوى الحدث العصري –العصرنة- ولربما كما بينا سابقا ما للميثاق والمجلس وبعض اللجان من دور في التعويق لأنها لم تتطور في العالم

---

(1)- أبو خاطر (جوزيف)، شؤون عربية. العدد: 8/أكتوبر 1981. لبنان. ندوة شؤون عربية. وجامعة الدول العربية. ص: 83.

(2)- الصلح (منير)، المرجع السابق. ص: 85.

العربي لتكون في مستوى النظام العالمي الجديد.

2- تراخي أعضاء المجلس وتأخرهم عن الاجتماع: التراخي الذي يبدو على أعضاء المجلس حيث يتأخرون لعقد الاجتماع، فعلى سبيل المثال:

- لم يجتمع مجلس الجامعة بشأن الأزمة الكويتية-العراقية عام 1961 إلا بعد ثلاثة أيام- بينما تم اجتماع مجلس الأمن بعد 24 ساعة من إبلاغه.

- وبسبب النـزاع بين الجمهورية العربية المتحدة، ولبنان احتاج مجلس الجامعة إلى عشرة أيام كي تمكن من الاجتماع.

- وفي حالة الحرب الأهلية اللبنانية عام 75-1976، لم يجتمع مجلس الجامعة إلا بعد مضـي (6) شهور تقريبا من بداية الأحداث.

ومرد ذلك إلى عدم إيجاد سياسات مشتركة بين الدول الأعضاء، بدليل أنه لم يصدر موقـف عربي موحد إلا نادرا، أما السياسات الخارجية للدول الأعضاء فهي متفرقة، ولهـذا بـدت مأسـاة الجامعة في ضعفها الظاهر لحماية العرب، أو تصفية مصالحهم، وتنقية علاقاتهم، مما أدى إلى وقـوع نزاعات، بسبب تلك التحديات الخارجية التي تعرضت لها الكثير من الـدول العربيـة مـن جـراء الاستعمار عليها، أو بسط النفوذ المادي والفكري، كغزو خارجي، ثم ما حدث في الصف الداخلي من المنازعات الواقعة داخل الجامعة وخارجها، لنشير بعد ذلك إلى محطات تجلى فيها نشاط الجامعـة بالفلاح أو الإخفاق وذلك في الفروع الثلاثة الآتية:

الفرع الأول: موقف الجامعة من الاعتداءات الخارجية.

الفرع الثاني: تدخل الجامعة لفضّ النـزاعات العربية-العربية.

الفرع الثالث: محطات تظهر نشاط الجامعة في حل مشكلاتا.

الفرع الأول: موقف الجامعة من الاعتداءات الخارجية

لم تقف الجامعة مكتوفة الأيدي تجاه الوجود الأجنبي في البلاد العربية، ولم تغفل عن الاعتداءات الاستعمارية عليها، لأنّ المادة (6) من الميثاق تنص على الوقوف إلى جانب الدولة المعتدى عليها، وسنذكر بإيجاز جوانب من نشاط الجامعة التي تتعلق بهذا الموضوع:

أولاً- الوجود الفرنسي في سورية ولبنان: لا يخفى علينا ذلك الظلم والعدوان الذي يشنه الفرنسيون على سورية ولبنان، كالاعتداء الذي حدث في 1945/05/29م على مدينة دمشق.

من أجل ذلك اجتمع مجلس الجامعة في 1945/06/04م واتخذ عدة قرارات منها:

1- تمهل الجامعة "سورية ولبنان" في أي نزاع، باعتبار أنّ الطرفين عضو في الجامعة.

2- تحمل الجامعة "فرنسا" كامل مسؤولياتا على الاعتداءات التي تسلطها عل البلدين.

ثانياً- القوات البريطانية الموجودة في مصر: قرر مجلس الجامعة في شهر أبريل (نيسان) عام 1946م تأييد مصر في مطالبها الخاصة بالجلاء.

ثالثاً- الاستعمار الإيطالي لليبيا: والخطط الاستعمارية الرامية إلى تقسيم "ليبيا" إلى ثلاث إدارات (بريطانية: برقة، فرنسية: فزان، إيطالية: طرابلس) فكان موقف الجامعة كالآتي:

1- مطالبة مجلس الجامعة في جوان 1945م من وزراء خارجية الدول الكبرى، الاشتراك في اللجنة التي تقرر إرسالها إلى "ليبيا" لاستطلاع رأي شعبها، وأوصى المجلس الأمين العام باتخاذ الإجراءات الشخصية إذا لم توافق الدول الكبرى على اشتراك الجامعة في اللجنة.

2- في سبتمبر 1945م قدّم الأمين العام إلى مؤتمر وزراء خارجية الدول الكبرى مذكرة مفادها رغبة الشعب الليبي في بقاء بلاده موحدة، وأن تكون حرة في إدارة شؤونا، وأن تصبح عضوا في جامعة الدول العربية.

3- في 18 أبريل، قرر مجلس الجامعة إرسال مذكرة إلى الدول التي ستشارك في مؤتمر الصلح مع إيطاليا، تتضمن حق الشعب الليبي في تقرير مصيره عن طريق الاستفتاء الحر، تحت إشراف الجامعة العربية والأمم المتحدة.

4- في أبريل 1949م سارعت الجامعة إلى إحباط مؤامرة تقسيم ليبيا إلى (3) دوائر.

رابعاً- بالنسبة إلى "تونس": حينما عرضت قضيتها على الأمم المتحدة في شهر نوفمبر 1951م أوصى مجلس الجامعة، الأمين العام، أن يرسل برقية إلى "باي تونس" يعلن فيها تأييد الجامعة للشعب التونسي، وأوصى وفود البلدان العربية تيسير مهمة تونس في الأمم المتحدة، والدفاع عنها والسعي لدى الدول الآفرو-آسيوية للوقوف مع تونس في قضيتها العادلة.

خامساً- قضايا المغرب: قرر المجلس في أبريل 1946م تمثيل مراكش في لجان الجامعة وفي جلسة تالية، أعلن تأييده لمطلب المغرب في الحرية والاستقلال، ومساعدتا في الإفراج عن المعتقلين وقد نجح الأمين العام في تحرير "عبد الكريم الخطابي" من الأسر خلال مرور السفينة التي كانت تقله في قناة السويس.

وفي مارس 1951م أرسلت الجامعة وفدا إلى مراكش لجمع كلمة الزعماء المغاربة في ميثاق وطني، تم التوقيع عليه من الجميع في 19 أبريل 1951م.

وفي أكتوبر 1951، طالب مجلس الجامعة البلدان العربية، أن تقدم مذكرة إلى الحكومة الفرنسية تطالب فيها بتسوية الأمر في المغرب، وطلب المجلس من بعض الدول التوسط لدى فرنسا لحل المسألة المغربية حلا عادلا.

سادساً- محنة الجزائر: لم تتوقف الاعتداءات الفرنسية عن الجزائر يوما، وفي 08 ماي من عام 1945م وقع اعتداء أليم على عدد من ولايات الوطن، عندها بحث الأمين العام للجامعة مع الوزير المفوض للولايات المتحدة في القاهرة هذا الاعتداء، وطلب منه تدخل بلاده لدى فرنسا.

وفي أبريل 1952، طالب مجلس الجامعة بطرح قضية الجزائر أمام اللجنة الثالثة للأمم المتحدة.

وفي أول نوفمبر 1954م، حيث نشبت الثورة الجزائرية، أصدرت الجامعة بيانا مطولا أشادت فيه بالثورة، وناشدت العالم مساندتا.

وفي 22 أكتوبر 1956م، لما اختطفت فرنسا خمسة من القادة الجزائريين، انعقد مجلس الجامعة في اجتماع طارئ في اليوم التالي، وقرر إرسال برقيات لكل من: "السكرتير العام للأمم المتحدة سلطان مراكش، ورئيس تونس" لاتخاذ تدابير عاجلة من أجل المحافظة على حياة المختطفين المجاهدين والإسراع بإطلاق سراحهم.

وفي 30 مارس 1957م أوصى مجلس الجامعة وزراء خارجية الدول الأعضاء أن يقوموا بزيارات للدول الأجنبية (أمريكا اللاتينية، الدول الاسكندنافية، وغيرها) قبل انعقاد دورة الجمعية العامة للأمم المتحدة، والغاية من ذلك تعريف هذه الدول بعدالة القضية الجزائرية.

وفي سبتمبر عام 1958م أعلن قيام الحكومة الجزائرية المؤقتة، عندها بادرت الأمانة العامة للجامعة بمناشدة الدول الأعضاء للاعتراف بها، وفي العام الموالي تم قبولها في الجامعة.

وفي أكتوبر عام 1958م قرر مجلس الجامعة وضع ميزانية سنوية لمعونة الجزائر قدرت بـ: 12 مليون جنيه إسترليني.

وفي 04 فيفري (شباط) 1961م أصدرت اللجنة السياسية للجامعة عدة قرارات لمساندة الثورة الجزائرية أهمها: **- دعوة البلاد العربية لإعادة النظر في علاقاتها مع فرنسا إذا استمرت في الاعتداء على الشعب الأبي.**

- تقديم المزيد من المعونات المادية والمالية إلى الحكومة الجزائرية، وإمدادها في أقرب وقت ممكن بالعتاد الحربي والأسلحة.

- دعوة إلى الدول العربية لتسمح لمواطنيها بالتطوع في الجيش الجزائري، وتيسير أمر النقل.

- دعوة الدولة التي توجد فيها قواعد عسكرية أجنبية، أن تحول دون استخدام هذه القواعد لتزويد العمليات الحربية الفرنسية في الجزائر.

- تشديد الحملة على الدول والمنظمات السياسية والعسكرية التي تؤيد فرنسا (سياسيا واقتصاديا وعسكريا) ضد الجزائر.

وفي 16 جوان 1962م، أبلغ مندوب الجزائر في الجامعة الأمانة العامة بـ:

- احتمال قيام منظمة إرهابية فرنسية باقتطاع جزء من الجزائر
- تفجير أعمال عنف للحيلولة دون إتمام الاستقلال الذي نصت عليه اتفاقية "إيفيان".

من أجل ذلك، اجتمع مجلس الجامعة –بعد يومين من الإبلاغ- وقرر ما يلي:«**إن أي اعتداء على استقلال الجزائر، أو سلامة أراضيها أو وحدتها، يعتبر اعتداءً موجهاً إلى الدول العربية كلها، وينبغي أن تقوم ببذل جميع إمكانياتها لمقاومته**»

سابعاً- قضية اليمنيةƙ: ففي 11 جوان 1946م، قرر مجلس الجامعة تأييد اليمن في موقفها ضد الحكومة البريطانية.

وفي جانفي (كانون الثاني) 1954م أعلن مجلس الجامعة استنكاره لأعمال العدوان البريطـاني ضد المناضلين في جنوب اليمن، وأرسل بعثة لتقصّي الحقائق في اليمن.

وفي مارą 1955م، قرر المجلس إثارة القضية اليمنية في مؤتمر باندونغ.

وفي سبتمبر 1958م، ناشد المجلس وفود الدول العربية لدى الأمم المتحدة شرح القضية اليمنية في جميع الأوساط والمناسبات.

ومنذ عام 1966م تابعت الجامعة دورها إزاء العدوان البريطاني، وعملت على توحيد فصائل القوى الوطنية المناضلة في جنوب اليمن.

ولكن: يؤاخذ على هذا النشاȓ الذي قامت به الجامعةƅ

(1) غياب الأجهزة العسكرية التي أنشأتا معاهدة الدفاŗ المشترك.

(2) تركها لكل بلد أن يقدم المعونة المادية والمالية بنفسه.

(3) القرارات طلبت من الدول العربية تقدĆ متطوعƙ ولم تطلب تقدĆ فرą عسكرية من الجيوê النظامية في الدول العربية.

الفرŗ الثاني: تدخل الجامعة لفŘ النØزاعات العربية-العربية

الصراعات العربية-العربية كانت ومازالت، ولا ندري أتبقى على حد قول القائل:«اجتمـع العرب وقرروا ألا يتفقوا». أم أنّ الزمن والمحن والنظام العالمي الجديد سيوحدهم ويكون وما عـانوه من بلاء عاملا على وحدة الصف العربي.

والجامعة العربية إزاء المنازعات العربية-العربية، لم تأل جهدا في القيام بمسـؤولياتا لحسـم الصراع، وإعادة المياه إلى مجاريها، فمنها –المنازعات- ما توصلت فيه إلى فلاح، ومنها لم تفلح فيـه رغم تدخلها، ومنها لم تتدخل فيه، ونتيجة لذلك قسم بعض الفقهاء النـزاعات العربية- العربية إلى

أربعة أقسام، وهي(1):

القسم الأول- نزاعات لم تتدخل الجامعة في عملية تسويتها: وهي نزاعات حصلت بين الدول العربية، ولكن الجامعة لم تتدخل فيها أبدا، نذكر منها على سبيل المثال:

مكان النزاع	السنة	الأسباب والنتائج
لبنان – العراق	1956	توزيع مكاسب النفط العراقي بالأنابيب
سورية – لبنان	1949	فقد سبب اجتياح دوريات من الجيش السوري إلى لبنان
الأردن – المقاومة الفلسطينية	1970	تمت تسويته عن طريق التحكيم المصري- السعودي

القسم الثاني- نزاعات تدخلت الجامعة بشأنها، دون نجاح في التسوية: وهي نزاعات حصلت بين دول عربية، تدخلت الجامعة لتسويتها من غير نجاح نذكر منها:

مكان النزاع	السنة	الأسباب والنتائج
الأزمة اليمنية	1984	لم تظهر نتائج لتدخلات الجامعة
المغرب/ الجزائر	1979	
العرب / بريطانيا	1979	

القسم الثالث- نزاعات تدخلت الجامعة لتسويتها بنجاح محدود: وهي نزاعات ثارت بين دول عربية، تدخلت الجامعة بشأن تسويتها،ولكنها لم تحقق نتائج مرضية،نذكر على سبيل المثال:

موقع النزاع	السنة
النزاع بشأن الضفة الغربية	1950
لبنان والأردن/ الجمهورية العربية المتحدة	1962 – 1961
المملكة المغربية / الجزائر	أكتوبر 1963(2)

(1)- انظر: ابن جديدي، مرجع سابق، ص: 237، 238. وعبد المنعم (أحمد فارس)، جامعة الدول العربية: مركز دراسات الوحدة العربية. ط: 1/ ماي 1986م. ص: 80.

(2)- في مؤتمر القمة العربي الأول المنعقد في القاهرة، في شهر جانفي (يناير، كانون الثاني) من عام 1964 تم التقاء رئيسي البلدين، مما أدى إلى إبرام اتفاق بين الطرفين لوقف القتال، وإن كانت هذه التسوية من غير مبادرة الجامعة، إلا أنّ سببها انعقاد مؤتمر القمة الذي دعت الجامعة إلى انعقاده.

القسم الرابع- نزاعات أسهمت الجامعة بفعالية في تسويتها: وهي نزاعات كان للجامعة فيها دور حاسم في التسوية، أو في الحد من تصعيدها، نذكر منها:

موقع النزاع	السنة
الكويت / العراق	جويلية 1961[1]
الحرب الأهلية اليمنية	في عام 1963 وما بعدها
اليمن العربية / اليمن الديمقراطية	1972
الحرب الأهلية اللبنانية	1975
مصر / ليبيا	1977

الفرع الثالث: محطات تظهر نشاط الجامعة تجاه الكثير من المشكلات

ومن الجدير بالذكر أن نذكر بعض المحطات التي تتعلق بذا الموضوع وهي:

أولاً- حرب الخليج الثانية: لم تكن حرب الخليج الثانية من فراغ، فقد سبق أن قامت العراق بتهديد الكويت لضمها إليها، وما كان من العرب في وقفتهم في هذه المحنة إلا لقيامه على أرضية سابقة، أما الجامعة فقد وقفت أمام الأزمة موقف المتفرج، ولم تبذل أي جهد يذكر -ولو- للحدّ من الأزمة، أو احتوائها قبل أن تستفحل وتصل إلى ما وصلت إليه، ولكنها تركت الأمور تجري في أعّنتها حتى تفاقمت، فحدث الاجتياح، واستنجدت الكويت والسعودية بمجموعة من دول الغرب، مما أدى إلى تدخل قوات دولية أفرغت آلات الدمار في العراق.

وتحت ضغط مجموعة من الدول العربية تحركت الجامعة من غير أن تصل إلى أي حل يذكر.

ثانياً- دور الأمين العام: قام الأمين العام للجامعة بدور هام في تسوية عدد من النزاعات رغم القيود التي يفرضها الميثاق، نذكر من ذلك:

- في الوساطة بين مصر والسودان عام 1958م لتسوية مسألة الحدود فيما بينهما.
- في الأزمة العراقية الكويتية عام 1961م وتكوين قوات أمن عربية نزلت في الكويت.
- وفي الاتفاق المبرم بين مصر وسورية عام 1961م لتبادل القوات العسكرية الوطنية بعد الانفصال.

(1)- السبب تديد العراق بضم الكويت، فأصدرت الجامعة قرارا يتضمن وجوب سحب القوات البريطانية من العراق، على أن تلتزم العراق بعدم استخدام القوة ضد الكويت، وعلى الدول العربية أن تقدم مساعدتا من أجل تحرير الكويت.

- وفي الحرب بين شطري اليمن عام 1972م.
- وفي الحرب الأهلية اللبنانية عام 1975م.

ثالثاً- اجتماعات القمة: لعبت اجتماعات القمة دورا حاسما في تسوية النـزاعات، وذلك بالمناخ الأخوي العربي الذي أوجد تفاهما بين رؤساء بلدان الأطراف المتنازعة، مع أنّ الاجتماع لم ينعقد، لهذا الموضوع من تسوية النـزاع بين الرئيسين المتنازعين. كما حدث في مؤتمر القمة الأول 1964م، (لقاء مصري، سعودي لتسوية الأزمة اليمنية) ولقاء (جزائري، مغربي لتسوية الأزمة بين البلدين). فالوظيفة التي تقوم با الجامعة وهي اتصال القيادات العربية، تكون سببا في فض النـزاع والمصالحة.

وقد تدف الجامعة من وراء انعقاد مؤتمرات القمة لفض نزاع وتسوية أزمة، كما في مؤتمر القمة العربي المنعقد في أكتوبر عام 1976م لتسوية الأزمة اللبنانية التي أسفر عنها تشكيل قوات الردع العربية.

رابعاً- قرارات لم تجد طريقاً للنجاح:

1- ما يتعلق بالقضية اللبنانية وإسرائيل: وفي هذا الصدد يقول "الحص": «إنّ هناك شـعورا عاما في لبنان بأن جامعة الدول العربية لم تقم بكل ما كان يجب أن تقوم به في مساعدة لبنان علـى النهوض من محنته التي نشبت عام 1975م. أما ما كانت تستطيعه الجامعة العربية أو المجموعة العربية في نظر اللبناني، فبالإضافة إلى النـزاعات العربية-العربية، فإن هناك نزاعات خارجيـة تمثلـت في اجتياح إسرائيل لجنوب لبنان، والمجموعة العربية الممثلة في جامعتها لم تفعل شيئا في مساعدة لبنان من أجل إرغام لبنان على تمكين القوات الدولية على التنفيذ[1]؟

2- إخفاق الجامعة في صدّ العدوان الثلاثي على مصر 1956م: لم تشترك الجامعة في قمـع العدوان على مصر عام 1956م، رغم أنّ هذه الوظيفة تعدّ من الوظائف الأساسية التي بنيت عليهـا الجامعة[2]. ولعل السبب في ذلك هو عدم اعتراف الأمم المتحدة بالجامعة العربية كمنـتظم إقليمـي بالمعنى الذي نصّ عليه ميثاق الأمم المتحدة لأنا لم تكن مزودة بترتيبات لحفظ الأمن الإقليمي[3]، من أجل ذلك قامت الجامعة بإبرام معاهدة الدفاع المشترك.

(1)- الحص (سليم)، مرجع سابق، ص: 79، 80.
(2)- انظر: أبو الوفا (محمد)، مرجع سابق، ص: 641.
(3)- انظر: الدقاق، مرجع سابق، ص: 334.

3- بشأن واحة البريمي: لم يفلح الأمين العام للجامعة في وساطته بين السعودية وبريطانيا حول واحة بريمي.

4- بشأن النزاع الفرنسي التونسي: لم ينجح الأمين العام للجامعة في الوساطة بين فرنسا وتونس، والذي أدّى تصاعد النزاع فيما بينهما إلى تصادم مسلّح في مدينة بنزرت التونسية.

5- الجزائر والمغرب بشأن الصحراء الغربية: ثار نزاع قوي أدى في أحيان كثيرة إلى صدام مسلح بين الجزائر والمغرب، تسبب في سقوط عدد كبير من القتلى والجرحى، بشأن مستقبل الصحراء الغربية بعد خروج الأسبان منها، حيث تبرز أهمية الحرب فيها بالنسبة للنظام العربي من ناحيتين: «الأولى: تتعلق بعلاقات النظام العربي بالنظام الإفريقي، إذ فضلت كل من الجزائر والمغرب طرح قضية الصحراء الغربية على الساحة الأفريقية، فتسبب بذا الطرح إحداث انقسام خطير داخل منظمة الوحدة الأفريقية، مما أثر تأثيرا عميقا على العلاقات العربية-الأفريقية، وطالبت منظمة الوحدة الأفريقية أكثر من مرة نقل هذه القضية إلى جامعة الدول العربية.

الثانية: تتعلق بالتأثير المهم الذي خلقته هذه القضية على النظام الفرعي لشمال إفريقيا، وهو ما تبرزه التحالفات والتوترات الجديدة في هذا النظام، ويحتمل أن يتسع نطاق هذه التوترات مع اكتمال نقل هذه القضية إلى جامعة الدول العربية»(1).

وعلى أية حال، فإنّ قضية الصحراء الغربية –مع نقلها إلى الجامعة- فإنها مازالت تشتعل كجمر تحت رماد. بحيث لو طار الرماد، لعادت النار إلى الاحتراق.

أجل: إنّ القضية في كل تنازع بحاجة إلى إجراءات للتسوية السلمية، وذلك باللجوء إلى الوساطة والتحكيم الذي يقوم به مجلس الجامعة، حيث يُصدر عند ذلك قرارات إلزامية، وهذا يتطلب إنشاء محكمة عدل عربية(2).

---

(1)- مطر (جميل) و هلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي، مرجع سابق، ص:264.

(2)- كما أشرنا إلى ذلك سابقا، وما سنبحثه بعد ذلك في المبحث الآتي.

6- دور الجامعة إزاء دولة إسرائيل:

ليس غريبا أن تفشل الجامعة العربية في قمع العدوان على فلسطين عـام 1948م[1]، مـع أنّ للجامعة دورا لا يخفى على أحد، في مواجهة الكيان الصـهيوني في بعـض المجـالات السياسـية والاقتصادية والعسكرية، نذكر من ذلك على سبيل المثال ما له علاقة بالمجال السياسي فيما يلي:

- استطاعت الجامعة توحيد السياسة العربية الخارجية، حول الحد الأدنى الذي يمكن به قبول التسوية مع إسرائيل، قبل أن تنشأ إسرائيل عام 1948.

- أصدرت الجامعة عدة قرارات تتعلق بالقضية الفلسطينية، وفي مقدمة ذلك التأكيد علـى وحـدة فلسطين، عندما أشيعت فكرة التقسيم، ففي الدورة الخامسة لمجلس الجامعـة في ديسـمبر 1946م، قررت الجامعة رفض مشروع التقسيم وتأسيس كيان يهودي، وأكّدت على مواصلة الـدفاع عـن حقوق الشعب الفلسطيني.

- وعلى إثر صدور قرار الأمم المتحدة في نوفمبر 1947 القاضي بتقسيم فلسطين، فقد اجتمع مجلس الجامعة في ديسمبر من العام نفسه، وقرر رفض قرار الأمم المتحدة، وعدم الاعتراف به من أساسه.

- استطاعت الجامعة إيجاد موقف موحد –بعد إنشاء الكيان اليهودي- يخصّ محاولات الصلح مـع إسرائيل من قبل الدول العربية، أو إزاء العمليات التي تمت، أو إزاء كيفية تسوية الصراع.

فتجاه محاولات الصلح مع العدو اليهودي أصدر مجلس الجامعة في عـام 1950م في الـدورة الثانية عشرة بيانا جاء فيه: «**أنه لا يجوز لأية دولة عربية من دول الجامعة أن تتفاوض في عقد صلح منفرد، أو أي اتفاق سياسي أو اقتصادي أو عسكري مع إسرائيل، وإنّ الدولة التي تقدم على ذلك تعتبر فورا منفصلة من الجامعة العربية، طبقا للمادة (18) من ميثاق الجامعة...**»[2].

---

(1)-ويرجع ذلك إلى إغفال في الميثاق عن بيان للتدابير التي يجب أخذها لقمع العدوان بصورة واضحة، الأمر الذي يجعل إمكانيـة دفع العدوان بعيد الاحتمال، فلم تكن خطة مرسومة لمواجهة الاعتداءات المحتملة،ولم تكن وسائل حربية لتنفيذ ما هناك من خطة.

(2)-ولكن الذي حصل إلقاء هذا القرار عرض الحائط، وأعطت دول عربية لنفسها حق التفاوض بل عقـدت صـلحا منفـردا، وأبرمت اتفاقيات اقتصادية مع إسرائيل، ويا للعجب من دولة عربية هرعت خنوعة تستجدي الصلح وإقامة علاقات وطيدة، ولكنها لم تأخذ عبرة مما يجري في الواقع، فأين الجامعة العربية، وأين قراراتا؟!

- ولما طرح الرئيس التونسي "بورقيبة" مشروع صلح مع إسرائيل عام 1965م، قرر مجلس الجامعة رفض ما جاء به الرئيس التونسي، واعتبرت ذلك خروجا على الإجماع العربي(1).

- ولما قامت مصر بعقد صلح مع إسرائيل، أصدر مجلس الجامعة قرارا بفصلها من عضوية الجامعة ونقل مقر الجامعة العربية إلى تونس، وقطع العلاقات معها.

- وفي سبتمبر عام 1982م، انعقد مؤتمر فاس، ولكن ما صدر عنه يعتبر تخليا عن الموقف المبدئي للجامعة، وبذلك تكون الجامعة انتقلت من حالة رد الفعل إلى حالة المبادرة، وإيجاد موقف موحد من أجل مستقبل العمل العربي المشترك(2).

- ومنذ عام 1959م، بدأت الجامعة بالسعي لإنشاء كيان فلسطيني يتحدث باسم الشعب الفلسطيني في المجال الدولي، حيث تم إقامة منظمة التحرير الفلسطينية عام 1964م بقرار صدر أثناء انعقاد مؤتمر القمة العربي الأول.

وفي مؤتمر القمة السابع المنعقد في الرباط عام 1974م، اعترف بالمنظمة الممثل الشرعي الوحيد للشعب الفلسطيني، وفي عام 1976م أصبحت عضوا في الجامعة العربية.

وعلى ضوء ما سبق من مجريات مواقف الجامعة إزاء هذه القضية، يمكن القول: بأنّ الجامعة كانت مقصّرة في إيجاد كيان فلسطيني مستقل، الذي لم يتحقق إلا في عام 1964م، وبدا كذلك تقصيرها بالتأخر في الزمن إلى أن اعترفت بها الممثل الشرعي للفلسطينيين 1974م، وكذلك قضية منحها العضوية في الجامعة لم تكن إلا في عام 1976، فهذا تراخي في القضية المصيرية الحالية.

والمأساة أكثر القصور الذي وقع في المواجهة العسكرية، فأين التطبيق للنصوص التي جاءت في معاهدة الدفاع المشترك، رغم الحروب والاعتداءات التي تشنها إسرائيل على الشعب الفلسطيني الأعزل لا من القوى العسكرية، وإنما من التأييد العربي الفعلي المعدوم –الذي يندى له الجبين- وهزيمة عام 1967 أكبر شاهد على ذلك.

---

(1)- واليوم أصبح كثير من العرب يتدسرون على مقترحات بورقيبة للتدهور الخطير للقضية.

(2)- ولا يخفى على أحد تلك القرارات الصادرة عن الدورة (12) عام 1950م ومنها: عدم التفاوض، وقطع العلاقات السياسية والقنصلية، وإغلاق الحدود المشتركة مع إسرائيل، ومنع كل اتصال مالي أو تجاري مباشرة أو بالوساطة، ولكن دولا عربية ضربت بهذه القرارات عرض الحائط، باعتبار إسرائيل دولة شرعية بحجة تغيير ميزان القوى نتيجة النظام الدولي الجديد، ولكن لا دليل منطقي يؤيد ذلك.

ووقوف الجامعة موقف المتفرج في صيف عام 1982م، من الغزو الإسرائيلي لبيروت فإنا لم تقم بأي دور عسكري يذكر. وكذلك قصف المفاعل النووي العراقي، والعدوان على مقر منظمة التحرير الفلسطينية في تونس، واغتيال أحد رموز الثورة الفلسطينية في تونس.

كل هذه الوقائع إن دلت على شيء فإنا تدل على أمرين اثنين:

أولهما: تخاذل الصف العربي، وغفلة الجامعة العربية عما يجري في الواقع.

والثاني: تحكم الدول العظمى وسيطرتا، والولاء لها من قبل الدول العربية.

7- السياسات المشتركة بين الدول الأعضاء:

لم تستطع الجامعة إيجاد سياسات مشتركة بين الدول الأعضاء في الجامعة، وما تم اتخاذه من مواقف بدا فيها الموقف الموحد إلا نادرا. أما السياسات الخارجية لها فهي متفرقة حسب الولاءات التي تنتمي إليها الدولة الواحدة.

8- الصلات المادية بين الدول الأعضاء:

ورغم صدور القرارات التي كانت ترمي إلى إيجاد صلات مادية بين الدول الأعضاء إلا أن التطبيق الفعلي لم يجد مكانا على الواقع، فعلى سبيل المثال الخط الحديدي الحجازي، (سورية- الأردن- السعودية) من دمشق إلى المدينة المنورة ما زال غير جاهز حتى اليوم رغم قيام الشركة بأعمال وإنفاق الأموال الكثيرة، ناهيك عن تأمين خطوط سكك حديدية بين جميع الدول العربية. أما ما أشار إليه الميثاق واللجان المتفرعة عنه في هذا المجال فمازالت حبرا على ورق، لم تتخط أبواب مقر جامعة الدول العربية، نذكر على سبيل المثال:

- اتفاقية تسهيل التبادل التجاري، وتنظيم تجارة الترانزيت، واتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الأموال، في عام 1953م.

- اتفاقية اتخاذ جدول موحد للتعرفة الجمركية، أقرها المجلس في 1956/01/25.

- اتفاقية تنظيم العلاقات الاقتصادية العربية من أجل المزيد من التعاون والتكامل، وذلك في عقد الستينات، مثل: تنسيق السياسة النفطية في 1960/03/13. وإنشاء الشركة العربية للملاحة البحرية ولناقلات النفط، بموافقة المجلس الاقتصادي في 1963/12/17. واتفاقية التعاون العربي في استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية في التاريخ نفسه واتفاقية الطيران المدني.

- وكذلك الأمر لفترة السبعينات، ولكن شيئا لم يكن كما هو مرسوم له على الورق، وما اتفق عليه حتى صدر القرار بشأنه!!! [1].

وبعد هذا العرض الوجيز المتعلق بالقرارات الصادرة عن الجامعة و مآلاتا يتطلب البحث دراسة واقعية القرارات وسبل معالجتها، وذلك في المبحث الموالي.

(1)-رغم الجهود الجماعية المبذولة في المجالات الاقتصادية والثقافية، لكن ما تحقق شيء لا يعتبر إنتاجا واقعيا إذا قيس بغيره من دول العالم المتقدم، فنتائج متواضعة، وخطى بطيئة. وعلى الصعيد الثقافي لم تكن المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم على مستوى طموحات الشعب العربي من حيث توحيد وتكامل القضايا الأساسية في الوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربي حتى تكون أساسا لوحدة عربية شاملة.

المبحث الثاني: واقعية القرارات وسبل معالجتها

ويتضمن مطلبين اثنين:

المطلب الأول: تعديل الميثاق وتطويره.

المطلب الثاني: الرؤية الواضحة لسياسات الجامعة.

جامعة الدول العربية هي المنظمة القومية التي تجمع الإرادات العربية في بوتقة واحدة من أجل الوصول إلى الأهداف التي وضعتها النبراس الذي يطلب من كل المسؤولين في الجامعة على مستوى الأصعدة أن يبحثوا ويدرسوا وخططوا ثم بعد ذلك أن يعملوا بكل صدق وإخلاص، بعيدين عن المنطلق القطري السيادي متجهين نحو المنطلق القومي الوحدوي.

أجل: فقد قامت الجامعة بنشاطات معتبرة وفي ميادين متعددة، ومنها دعم الحركات التحريرية في الوطن العربي، وتقديم يد العون والمساعدة للدول التي كانت تناضل من أجل استقلالها وفي المقابل فشلت في أمور وقضايا مصيرية ولم تتفق على الأخذ باستراتيجيات موحدة كما هو الحال الذي آل إليه الموقف العربي في مواجهة إسرائيل.

وعند التقييم لنتائج الأعمال تتجلى فجوات ظهرت في الميثاق، ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار من أجل تحقيق الأهداف، فمن هذه الفجوات غياب القرار السياسي الهادف لتحريك الإرادة العربية الصادقة، حتى وإن حضر فإنه مصاب بمعوقات تحدّ من نشاطه تارة، أو تذهب به أدراج الرياح تارة أخرى.

وهناك من الفجوات ما يتعلق بقاعدة الإجماع، وقاعدة الأغلبية عند اتخاذ القرار، هذا القرار غير المؤيد بالجزاء من جهة، وغير الملزم من جهة أخرى، الأمر الذي يتطلب القيام بتعديل الميثاق لمعالجة السلبيات المختلفة التي ظهرت عند التقييم.

وهذا ما يحتاجه البحث للذكر من خلال مطلبين اثنين:

المطلب الأول: تعديل الميثاق وتطويره.

المطلب الثاني: الرؤية الواضحة لسياسات الجامعة.

المطلب الأول: تعديل الميثاق وتطويره

يعتبر الميثاق الحالي الذي تعمل به الجامعة هو الميثاق الذي وضع في عام 1945م في ظل ظروف تختلف عن الظروف الراهنة التي يعيشها النظام العربي في هذه الأيام وما سبقها. ومن البديهي أن تكون الأعمال الصادرة، والقرارات الناتجة عن القائمين على العمل فيها، يجب أن تكون ملبية لطموحات الأمة العربية وآمالها، متلائمة مع ظروف العصر وما جدّ فيه من أنظمة ومنظمات. ولذا فالمتغيرات الدولية تحتم وجود بديل مقترح لتنظيم الجامعة.

وإذا كانت –هناك- مآخذ على الميثاق، وسلبيات ظهرت على عملية التقييم، فإن تجاوز كل ذلك يتعلق بتعديل الميثاق وتطويره، وهو وإن كان مطلبا لعدد من الدول الأعضاء، لكن بعضها - الآخر- تعترض عليه.

إن الوضع الذي ما كان عليه الميثاق هو سبب لظهور مجلس التعاون الخليجي، والوضع الحالي للجامعة الذي أسفر عن نزاعات عربية-عربية لم تجد لها حلا إلا بعد جهود مضنية، وبعضها لا يزال عالقا حتى اليوم، وأحيانا كانت من النزاعات ما تُعرض للحل على دول عدم الانحياز، أو على المؤتمر الإسلامي، أو على الأمم المتحدة، وقد تلجأ إلى محكمة العدل الدولية(1)... ومع ذلك تبقى الجامعة هي المتنفس الوحيد للعرب، والبؤرة الصالحة لمتطلباتهم، ولا غنى لهم عنها.

وفي هذا المطلب يتم البحث في تعديل الميثاق وتطويره من خلال الفرعين الآتيين(2):

الفرع الأول: تعديل الميثاق بالنظر إلى مضمونه ونصوصه.

الفرع الثاني: تعديل الميثاق بالنظر إلى هيكله.

---

(1)- انظر: أبو جودة (ميشال)، ندوة شؤون عربية، العدد: 8/أكتوبر 1981. ص: 99.

(2)- انظر على سبيل التوسعة: أبو الوفا (محمد)، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص: 644. وعرفة، المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سابق،ص:292.ومجموعة من المؤلفين، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح)، مرجع سابق،ص:114.

الفرع الأول: تعديل الميثاق بالنظر إلى مضمونه ونصوصه

نبحث هذا الفرع من خلال المحاور الآتية:

المحور الأول: حتمية التعديل ونظرة الدول الأعضاء إلى ذلك.

المحور الثاني: التخلص من قاعدة الإجماع، ومسألة التصويت.

المحور الثالث: تعديل بعض الأساليب والنصوص.

المحور الأول/ حتمية التعديل ونظرة الدول الأعضاء:

تعتبر قضية تعديل الميثاق من القضايا الهامة التي شغلت –وتشغل- الكثير من المفكرين والمصلحين العرب «فمنذ توقيع ميثاق جامعة الدول العربية في الثاني والعشرين من آذار (مارس) عام 1945م، والميثاق يتعرض للنقد ومحاولات التعديل، وجوهر ما وجه إليه من نقد أنه جاء معبرا عن وجهة نظر الدول الموقعة عليه، ولم يكن عددها يزيد على سبع، ومن هناك كان الميثاق هدفا للتعديل من آن لآخر. وعلى الرغم من ذلك، فإننا نلحظ منذ إنشاء الجامعة أن معالجة الميثاق من تعديل لا يعدو أن يكون تعديلا شكليا انحصر في تقديم موعد دورة انعقاد مجلس الجامعة من شهر أكتوبر (تشرين الأول) إلى سبتمبر (أيلول). هذا من ناحية التعديل الشكلي، أما من الناحية الموضوعية، فقد تعرض الميثاق لتعديلات جزئية فرضتها طبيعة الأشياء، والنقص الملحوظ في أحكام الميثاق.

وبدت الحاجة إلى تلك التعديلات نتيجة تغير الظروف والمتطلبات التي فرضت ميثاق 1945م، سواء بالنسبة لتزايد عدد الدول الأعضاء في الجامعة، أو إلى تزايد إمكانات هذه الدول وتعاظم مكانتها على الساحة الدولية، وتجسدت التعديلات التي لحقت بالميثاق في ميدانين من أهم ميادين العمل العربي المشترك، وهما: الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي. وأدى ذلك إلى إنشاء مجلس الدفاع المشترك والمجلس الاقتصادي كهيئتين جديدتين إلى جانب أجهزة الميثاق... ومع ذلك فالميثاق يظل بحاجة إلى تعديل دستوري وفقا لأحكام المادة (19) من الميثاق. ولقد جرت عدة تعديلات دستورية منذ مطلع الخمسينات.

وكانت في معظمها تعديلات جزئية إلى أن سنحت الفرصة لإعادة تقويم الميثاق وتلافي أوجه النقص فيه بمناسبة نقل الجامعة إلى تونس، حيث أصدر مؤتمر القمة العربي العاشر قراره بتاريخ 1979/11/22م، والذي ينصّ على ما يلي:«الإسراع بتعديل ميثاق الجامعة في اتجاه تقوية العمل

العربي المشترك والعمل على بناء أجهزتا على أسس جديدة تكفل الفعالية والقدرة على التحرك بما يخدم تنمية القدرة العربية الذاتية ويؤول إلى تحقيق الوحدة العربية»[1].

إذن: طالبت العديد من الدول الأعضاء عند اجتماعات مؤتمرات القمة، ومجلس الجامعة بتعديل الميثاق، ليتمشى مع المعطيات والظروف الحالية، وليعبر عن تطلعات وآمال الشعوب العربية في تحقيق الأهداف التي ترنو إليها من خلال إنشائها للجامعة.

ورغم الحاجة الملحة لتعديله، فمنذ سنين طويلة على إنشاء الجامعة لم يعدّل التعديل الجوهري المتلائم مع العصرنة، ومع ذلك، أنشئت عدة لجان تلبية لمطالب الدول الأعضاء في التعديل، ولكن نتائجها لم تكن في المستوى المطلوب منها، ونستعرض فيما يلي المحاولات التي تقدمت با الدول التي تطلب التعديل، موجزة:

لمحة موجزة عن محاولات التعديل[2]:

1- اقتراح الحكومة السورية باستبدال جامعة الدول العربي بشكل اتحادي عام 1951م.

2- اقتراح الحكومة العراقية إنشاء اتحاد الدول العربية،وإعداد دستور لهذه الغاية وذلك عام 1954.

3- المشروع الذي قدمه السيد "عبد الخالق حسونة" الأمين العام للجامعة عام 1956م الذي يتضمن النقاط الآتية: أ- إضفاء الصفة الدستورية على اللجنة السياسية، وتسميتها بمجلس الوزراء.

ب- الاكتفاء بأغلبية الثلثين تبدلا من الإجماع في التصويت.

ج- الاكتفاء بعقد دورة واحدة لمجلس الجامعة بدلا من دورتين في السنة.

د- إعادة النظر في مجلس الجامعة وصلاحياته وعلاقاته باللجان السياسية.

هـ- إضافة هيئة جديدة إلى هيئات الجامعة الحالية في صورة جمعية شعبية تمثل شعوب الدول العربية الأعضاء في الجامعة.

و- دعم معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي.

---

(1)- مجموعة من المؤلفين: جامعة الدول العربية (الواقع والطموح)، مرجع سابق،ص:114. وانظر عرفة: مرجع سابق،ص:292.

(2)- استعرضنا فيما سبق جزءًا من هذا الموضوع.

4- جرى تعديل بسيط على الميثاق، مفاده تقديم موعد الدورة الثانية لمجلس الجامعة من شهر (أكتوبر) إلى شهر (سبتمبر) وكان ذلك عام 1958م.

5- المذكرة التي قدمتها المغرب في عام 1959م، التي تضمنت إعادة النظر في الروابط القانونية والسياسية بين الدول العربية، وإنشاء محكمة عدل عربية.

6- ما أثاره الأمين العام للجامعة عام 1961م، بشأن تعديل الميثاق، وتمّ تشكيل لجنة لدراسة المشروعات المقدمة من دول "المغرب، العراق، تونس".

7- الاقتراح العراقي عام 1965 القاضي بتشكيل لجنة على مستوى السفراء لدراسة تطوير ميثاق الجامعة وأجهزتا، وقد اجتمعت اللجنة لدراسة ثلاثة مشاريع مقدمة من "سورية، العراق، الجزائر" تطالب بـ: إنشاء محكمة عدل عربية، ولجنة خاصة للوساطة والتوفيق والتحكيم، وتوسيع اختصاصات مجلس الجامعة، والاكتفاء بأغلبية الثلثين بدلا من الإجماع عند التصويت.

8- القرار الصادر عن مؤتمر القمة السابع المنعقد في الرباط بتاريخ 1974/10/29م، لذي ينصّ على تشكيل لجنة من الخبراء لإعداد دراسة عن تعديل الميثاق، وقد أعدّت اللجنة تقريرا عن نتائج أعمالها.

9- القرار الصادر عن مجلس الجامعة، رقم (3843) تاريخ 28 جوان 1979م الذي ينص على تطوير أسلوب العمل في الجامعة، وتعديل الميثاق، والنظم الداخلية. وقد شكلت لجنة رئيسية ولجان فرعية لهذا الغرض، قدمت مشروعا جديدا للميثاق يتكون من (52) مادة لازالت قيد الدراسة[1].

10- البيان الصادر عن مؤتمر القمة العربي المنعقد في بغداد بتاريخ 31 ماي 1990م، والمتضمن دراسة المشروع الذي قدمته "ليبيا" وأخذه في الاعتبار عند تعديل ميثاق الجامعة.

وهذا المشروع "مشروع الاتحاد العربي" يرتكز على وجود:

- مجلس رئاسة واحد   - مجلس شعب واحد   - مجلس وزراء واحد

والنتيجة: أنّ الميثاق بحاجة ماسة إلى التعديل.

(1)- لمزيد من الإطلاع، انظر: الوافي (عبد الحميد محمد)، تعديل ميثاق جامعة الدول العربية: مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد:1979/1م،ص:110-114.وانظر:عبد المنعم،جامعة الدول العربية،دراسة تاريخية،مرجع سابق،ص:108.

‡ور الثاني/ التÂلص من قاعدة ţlPql، ومسألة التصويت:

من الأمور التي تعددت فيها مطالب الذين قالوا بتعديل الميثاق،مسألة الإجماع التي تعـ‡ ما يلي:

هي إجماع الدول الأعضاء على المسألة المطروحة، حـƓ يمكن اتخاذ قرار بشأنـا، وهذا ما تنص عليه المادة (7) من ميثاق الجامعة، وأنّ أغلب مشروعات تعديل الميثاق اقترحـت الأخـذ بقاعـدة الأغلبية أو الثلثين بدلا من الإجماع[1]. وما زالت قضية التصويت مثارة في أروقة الجامعـة ولجانـا الفنية، بسبب أنّ الدول العربية لم تقبل قاعدة الإجماع أساسا لعمل الجامعة: لأنّ هذه القاعدة مظهر لمفهوم السيادة الذي Ƨاه بعض المفكرين بـ"التزمت السياسي" الذي تعاني منه الجامعة، حيث أنـه يشكل عائقا أمام قدرة الجامعة على اتخاذ القرارات[2]. فالعدول عن مبدأ الإجماع وتوسيع صلاحيات الجامعة يكون على حساب السيادة للدول الأعضاء[3]. وهذا لا يؤثر على مبدأ السـيادة طالمـا أنّ القضية تتحقق فيها المصلحة القومية الوحدوية للدول العربية.

فالأولى للجامعة عندما تصدر قراراتا أن تعتمد قاعدة الأغلبية، وخاصة فيما يتعلق بالقرارات الملزمة للتنفيذ. والانتقال من قاعدة الإجماع إلى قاعدة الأغلبية وافقت عليه الدول الأعضـاء الـتي كانت تعارض ذلك عند تعديل الميثاق. وهذا ما اقترحه "حسونة" في ديسمبر 1945م، حيث أشـار إلى تعديل قاعدة الإجماع في التصويت «والأخذ بقاعدة الأكثرية، على أن تكون القـرارات ملزمـة للدول جميعها»[4]. كما يبدو ذلك في المشروع العراقي لعام 1961م، والمشروع الجزائري، والسوري لعام 1966م.

ومن الجدير بالذكر، فإنّ قضية التصويت كانت مثارة في اللس ولجان الجامعة، ومع ذلـك

---

(1)- من بين هذه المشاريع، المشروع الجزائري المقدم عام 1966م.

(2)- اعتمدت بعض الدول الأعضاء عدة قرارات على مبدأ "قاعدة الإجماع"، رغم معارضة دول أخرى عليه، والمثال على ذلـك يبدو بشكل واضح قبول عضوية الكويت في الجامعة عام 1961م. وعند نقل مقر الجامعة العربية إلى تونس في عام 1979، وهذا دليل- في بعض الأحيان- على أنّ قاعدة الإجماع (مبدأ السيادة) قد لا تكون عائقا- عند الضرورة- أمام قدرة القرار على التنفيذ.

(3)- بعض الدول العربية تشعر بانتقاص من سيادتا عند تغيير قاعدة الإجماع، ولا ترى بأسا من موالاتا لحساب قـوى الغـرب (الخارجية). وهنا نتساءل لم هذه الحساسية إذا كان الأمر يتعلق بالقضايا العربية؟ أليس في اعتماد قاعدة الأغلبيـة إلـزام لتنفيـذ القرارات؟ وإذا وافقنا جدلا على تلك الاعتبارات التي وضعها المعارضون، لكن أليس في تنفيذ القرارات إلزام للعمل العربي المشترك وسبيل إلى الوحدة العربية، ولننظر إلى دول أوربية التي حرصت على إقامة سوق أوربية مشتركة ولم يدر في خلدها قضية السـيادة الوطنية، فالمعارضون أشد حرصا من الأوربيين.

(4)- فارƒ (أƥد)، مرجع سابق، ص: 113.

فإن عددا من الدول الأعضاء لا تقبل إلا قاعدة الإجماع أساساً لعمل الجامعة، كما أنها لا توافق على تعديل الميثاق لاعتبارات هي أدرى بها تحتفظ بها لنفسها، ولربما كان ذلك تخوفا من طرح الفكرة القومية، والوحدة العربية، واجتماع الرأي على سياسات خارجية واحدة، الأمر الذي سيحدث شرخا جديدا في العلاقات العربية-العربية.

المحور الثالث/ تعديل بعض الأساليب والنصوص :

إنّ تعديل الميثاق يتطلب تناول المسائل التي تتعلق بنشاط الجامعة، وهذا يعني النظر في أسلوب اتخاذ القرارات ومدى إلزامها للدول الأعضاء، لا من أجل أمور ومصالح وقضايا الدول الأعضاء فحسب، وإنما لتسهم الجامعة في حل مشاكل العصر التي تسعى المنظمات الدولية في حلها،وفي مقدمة ذلك التوصل إلى إرساء السلام الدائم والعادل بين الشعوب قاطبة، وإلى جانب ذلك تحقيق الرفاهية والتقريب بين مستويات المعيشة للشعوب كذلك بالقضاء على التخلف والفقر والجهل والمرض.

لذا، فإنّ التعديل القائم للميثاق لابد أن يضع في الاعتبار هذه الأهداف التي جاءت في الميثاق عند أدائه، ولكن تقدم الزمن، ومستجدات العصر، ومطالب البشرية تقتضي أن تكون القواعد والنصوص والمبادئ والأهداف والطرائق والوسائل متلائمة مع متطلبات العصر وتقدم الإنسان.

أما النقاط البارزة في الميثاق الداعية إلى التعديل، فمن الممكن إيجازها على سبيل المثال لتكون أشبه ما يكون بالمنارات التي تهدي الفلك إلى شاطئ السلامة ومنها:

أولاً- تعديل بعض مواد الميثاق، مثل المادة (2) والمادة (5)؛ فالمادة (2) التي تنص على توثيق الصلات بين الدول الأعضاء، وهذا العمل يقتضي البيان والتوضيح من جهة، والتحديد والتقنين من جهة أخرى، على أن لا يقتصر ذلك على الدول الأعضاء فحسب، وإنما على الدول العربية كلها.

فتوثيق الصلات مرتبط ارتباطا أكيدا بالتعاون على البر والتقوى وفق معطيات قيمية أخلاقية ومبادئ إنسانية رحيمة، من غير أن تتعارض مع أنظمة الحكم، ولا أن تمسّ سياسات الدول أبدا[1].

ومن جهة أخرى فالصلات الحسنة، والعلاقات الوطيدة، حري بالجامعة أن تحققها على الصعيد العالمي للإسهام في إرساء السلام العادل، والرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

---

(1)- وهذا لا يعني الإنقاص من السيادة الوطنية، فلا حجة لأي دولة بهذا السبب، وعند تنفيذ القرارات الخاصة بهذا الشأن حري بكل دولة الابتعاد عن التزمت السيادي حتى يتاح للجامعة المزيد من النشاط لتحقيق الأهداف.

أما بالنسبة للمادة الخامسة التي تنصّ على عدم الالتجاء إلى القوة في فضّ النـزاعات القائمة بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، ولكن فض النـزاعات بحاجة إلى معرفة الأسباب الثاوية خلف التنازع، فإن ترك الحل لهذه الدول باتخاذ التدابير اللازمة حقا، فهذا شيء جميل، أما إذا تمسكت كل دولة –من المتنازعتين- بحجتها وأنا صاحبة الحق، عندئذ وجب على الجامعة اتخاذ الوسائل الـمدية لإناء التنازع بشكل عادل للطرفين المتنازعين، بحيث لا يحق لأي طرف رفض مقررات الـملس وإجراءاته ولو كانت جزائية.

وعندئذ وجب توسيع سلطات مجلس الجامعة ليتمكن من التدخل[1] والتقصي للحقائق، ومن التنفيذ الـمدية، وهنا يترتب على الـملس تحديد معا العدوان، والتدابير المتخذة لقمعه.

ثانياً- أن تكون الدول الأعضاء في الجامعة متساوية في موضوع السيادة الوطنية، مهما كان وزن الدولة سياسيا، أو اقتصاديا، أو اجتماعيا، فالمساواة ضرورية بغض النظر عن أمور أخرى ربما تكون قيودا ومعوقات تقف في وجه قرارات الجامعة.

واستجابة لهذا المبدأ السيادي الوطني، فإن لكل دولة حقها وحريتها في تدبير شؤونا الداخلية فلا حق لأي دولة أن تتدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى، إلا أنه عند حدوث شغب أو قلاقل أو مشاكل في دولة من الدول الأعضاء، فللمجلس أن يتدخل لامتصاص الغضب وإناء الصراع وإعادة الأمور إلى مجاريها، على أساس من الحق والعدل.

ثالثا- إنّ قبول عضوية دولة في الجامعة يتطلب توضيحا أكثر، وتفسيرا أوسع لما تضمنه الميثاق الحالي في المادة الأولى منه، بشرط أن تتحقق المساواة بين الأعضاء جميعهم.

فإذا تقدمت دولة عربية بطلب العضوية في الجامعة، وقد تحققت فيها شروط العضوية وفي مقدمتها العروبة بحيث تكون اللغة العربية هي السائدة فيها واللغة الرسمية كذلك على أن تتقيد الدولة المقبولة لاحقا بكل الحقوق والواجبات التي ينص عليها الميثاق واللوائح الموضحة والتشريعات الصادرة عن مجلس الجامعة أو أحد لجانه.

عندئذ يجتمع مجلس الجامعة ليصدر قرارا بقبول تلك الدولة عضوا في الجامعة، من غير قيد

(1)-تدخل مجلس الجامعة في فض النـزاعات لا يتم إلا بطلب من الدولة المعنية،أي لا يجوز له التدخل من تلقاء نفسه،ولكن تدعيم الـملس بسلطات قوية تبيح له التدخل بناء على طلب رئيس الـملس أو الأمين العام للجامعة، وعلى الأخص قبل استفحال الخطر.

بتحقق الإجماع في التصويت، أو اعتبار مبدأ الأغلبية، أو ثلثي الحاضرين، حتى ولا ينتظر حضور دولة كانت غائبة عن الاجتماع، ولا امتناع دولة عن القبول يؤثر في الموافقة على قبول الطلب، ولا عند تحفّظ دولة على الطلب يمنع من الموافقة.

أما ما يتعلق بانسحاب دولة عضو من الجامعة، فإنّ نص المادة (18) من الميثاق يعطي للدولة العضو الحق في الانسحاب الإداري قبل تنفيذه بسنة، وإلى جانب ذلك يقرر المجلس فصل دولة من العضوية في الجامعة عند عدم التزامها بواجباتا نحو الجامعة أو عند مخالفتها لأهداف الجامعة، أو نصوص ميثاقها وقراراته.

ومن الواجب أن لا يذكر الميثاق قضية الانسحاب أبدا[1]، لأنّ الدولة العضو التي وقعت على ميثاق الجامعة، أو تقدمت بطلب لاكتساب العضوية، دخلت الجامعة بحريتها من غير إكراه ولا إجبار، ولذلك فهي ملزمة بتنفيذ التشريعات والأحكام المرعية في الجامعة، فإن خالفت أو اعتدت أو انحرفت عن سواء السبيل، لقيت الجزاء العادل الذي يتناسب مع ما أقدمت عليه.

أجل، فإنّ الرابطة القومية التي تشدّ الدول العربية إلى بعضها البعض توجب استمرار عضوية جميع الدول بلا استثناء، مع أنّ هذا القول يتعارض مع المادة (18) ولكن هذا التعارض لا يكون عند تعديل هذه المادة، على أن لا تنسحب دولة بإرادتا، ولا تفصل بعقوبة، لأنّ الانسحاب أو الفصل يقوّض بناء الجامعة من أساسه، ويجعل مصير الدولة المنسحبة أو المفصولة متأرجحة في علاقاتا مع الجامعة والدول الأعضاء، فلا انسحاب ولا فصل من الجامعة.

رابعا- مراعاة حقوق المواطن العربي بكل متطلبات هذه الحقوق، ومختلف ميادينها وأوجهها فإن انتقض حق من الحقوق، سعت الجامعة إلى إنصاف ذلك المظلوم. سواء كان ذلك على الصعيد الاجتماعي للدولة، أو على الصعيد الفردي للمواطنين.

وتحقيق ذلك يكون بوجود منظمة تختص بذه الشؤون تتفرع عن محكمة العدل العربية، ولا ريب أن تكون لمنظمة حقوق المواطن العربي فروع في كل دولة من الدول الأعضاء.

خامسا- وضع الأسس والوسائل الكفيلة بتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس أو أحد اللجان بحيث تكون القرارات ملزمة لجميع الأعضاء، وهذا الإلزام مرتبط ارتباطا وثيقا بقانونية الجزاء على

(1)- وجدير بالذكر أنّ ميثاق الأمم المتحدة لم يضع نصا من النصوص يتعلق بالانسحاب أبدا.

عدم التنفيذ.

ولا يعتبر هذا الإلزام انتقاصا من سيادة الدول الأعضاء، فإن الدولة التي وقعت على الميثاق أو طلبت العضوية فمنحتها، التزمت مقدّماً بالالتزام بأحكام الجامعة وارتضت تطبيقها على شكل ثواب أو عقاب، انطلاقا من اعتناق فكرة القومية العربية، وما تهدف إليه الجامعة من أجل تحقيق مصالح الأمة العربية من جهة، والإسهام في التعاون الدولي من جهة أخرى.

ومن هنا نجد أن النصوص الواردة في الميثاق مترابطة فيما بينها، فإنّ قضية الجزاء مرتبطة بقاعدة الإجماع، وبدورها بمبدأ السيادة، فهذا يعني أن يكون التعديل للميثاق شاملا لكل بنود الميثاق وتشريعاته، فإذا صدر قرار كان ملزما لكل الدول الأعضاء لا لمن يقبله، وهنا يتّخذ المجلس سلطاته الواسعة في تنفيذ القرارات، فإن حدث التعديل تمكنت الجامعة متمثلة بمجلسها ولجانه أن تضع القرارات موضع التنفيذ.

فتعديل الميثاق على الصورة الواضحة المثلى لنصوصه ومبادئه وأهدافه، دعم كبير للجامعة يتجلى بنشاطاتها وعملها العربي المشترك، بحيث يجعل من الجامعة مولّدا فعالا لمدّ الفكرة القومية بالطاقة والقوة، والاستمرارية على الحياة الكريمة السعيدة لكل الدول الأعضاء في الوطن العربي الكبير، وخارجه.

هذه نبذة من أوجه التعديل لنصوص الميثاق وأساليب العمل، فما أوجه التعديل الواجب اتخاذها في هيكله؟ هذا ما نبحثه في الفرع الآتي.

الفرع الثاني: تعديل الميثاق بالنسبة إلى هيكله

بحثنا فيما سبق أوجه تعديل الميثاق بالنظر إلى مضمون نصوصه، ووسائل تنفيذ مقرراته ونبحث في هذا الفرع أوجه التعديل فيما يتعلق بهيكل الجامعة، وذلك من خلال المحاور الآتية:

المحور الأول: إنشاء محكمة عدل عربية.

المحور الثاني: إنشاء هيئة عسكرية لحفظ الأمن والدفاع.

المحور الثالث: إنشاء مجالس أخرى تزيد من فعالية مجلس الجامعة.

المحور الأول/ إنشاء محكمة عدل عربية[1]:

ذكرت المادة (19) من الميثاق إنشاء محكمة عدل عربية، وعند البدء بالتخطيط لإنشاء هـذه المحكمة، انصرفت أذهان المكلفين بوضع أسس هذه المحكمة، وهيئتـها، واختصاصـها، وأقسـامها اهتدوا إلى محكمة العدل الدولية نظاما وإجراءات، لذا فإنه يمكن القول أنّ فكرة محكمة العدل العربية المرتقبة ليست فكرة عربية.

بدت محاولة إنشاء المحكمة في عام 1950م عندما تمّ تشكيل لجنة من الأساتذة، مهمتها إعداد مشروع إنشاء المحكمة وفي البداية وضع نظام أساسي لها ارتكز على ثلاث مسائل هي:

1- ولاية المحكمة، هل هي إلزامية أم اختيارية؟

2- صفة المحكمة، هل هي محكمة قضاء، أم إفتاء؟

3- تنفيذ أحكامها، من سيتولاها من الأجهزة، وما طرق التنفيذ؟

وكعادة العرب عند إنشاء هيئة من الهيئات، يبحثون ويناقشون ويتداولون الآراء، فإنهم ناقشوا هذه المسألة في الجامعة فترة لا بأس بها من الزمن استغرقت إلى غاية عام 1964م. وفي النهاية لنسـي الموضوع، وعفا عنه الزمن، وضاع في أدراج الجامعة ومجلسها.

وعلى أثر مؤتمري القمة الثالث والسابع، جدد الدول الأعضاء في الجامعة، المطالبة بإنشاء هذه المحكمة، فقدّمت مشاريع فورية ورسمية، منها:

- مشروع الأستاذ: حامد سلطان، حيث كان متأثرا بالأمم المتحدة، ولكنه ترك مسألة ولاية المحكمة معلقة.

- مشروع الأستاذ: مفيد شهاب، الذي كلّف بإعداد نظام أساسي لهـذه المحكمـة عـام 1973م، ولكن هذا المشروع كان كما سبقه من مشاريع.

- مع انتقال الجامعة إلى تونس، دعا الأمين العام "الشاذلي القليبي" عام 1976م إلى تعـديل الميثاق، وكان من بين مشاريع التعديل، إنشاء محكمة عدل عربية تتسم بنظام أساسي يعتبر جزءا من الميثاق، وبولاية إلزامية لجميع الدول الأعضاء.

(1)- لمزيد من الإطلاع، انظر: شكري (عزيز)، محكمة العدل العربية المرتقبة، مجلة شؤون عربيـة، العـدد: 4/جـوان 1981م ص: 70. وانظر: أبو الوفا (محمد)، مرجع سابق، ص: 644.

وناقش القائمون على التعديل مشروع المحكمة بكثير من الإفاضة والتعمق، وأخذ المتحاورون في اللجنة بعين الاعتبار لعاملين متعارضين:

«**الأول:** ضرورة إنشاء مثل هذه المحكمة في الوطن العربي لتكون المرجع الأقرب، والأكثر منطقية في النزاعات العربية ذات الطابع القانوني، وعدم اللجوء إلى محكمة العدل الدولية لأننا كعرب متحفظين على هذه المحكمة، وأسلوبا في العمل. (مسألة الصحراء الغربية، مسألة الجرف القاري بين تونس وليبيا).

مع العلم بأنّ ميثاق الجامعة ينص على عدم اللجوء إلى المنظمات الدولية، قبل استنفاذ الطرق السلمية التي تقدمت با الجامعة، فلا يعقل خلوّ التنظيم العربي من هذه المحكمة.

والثاني: عدم لجوء الدول العربية إلى الحلول القضائية وتفضيلها الحلول السياسية، لأنّ الحلول السياسية مؤدّاها إلى "لا غالب ولا مغلوب" في حين أنّ الحسم هو ما تمتاز به الحلول القانونية»[(1)].

- وفي عام 1975م، أوصت لجنة من الخبراء أن يشتمل الميثاق الجديد للجامعة على نص يقضي بإنشاء مثل هذه المحكمة، وفق المبادئ التالية:

1- محكمة العدل العربية،هيئة قضائية للجامعة،تباشر مهامها وفق النظام الأساسي للميثاق وملاحقه.

2- يكون جميع الأعضاء في الجامعة طرفا في النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، ويتبلور اختصاصها الإلزامي.

3- أحكامها واجبة النفاذ.

4- للمحكمة ولاية استشارية (إفتائية).

- وفي شهر جانفي (يناير- كانون الثاني) عام 1980م، تقدّم الدكتور "محمد عزيز شكري" بمشروع نظام أساسي لهذه المحكمة، ولكنه فوجئ بوجود تيار جديد يفضل أن تكون ولاية المحكمة اختيارية لا إلزامية، لأنّ الإلزام قد ينفر بعض الدول من المحكمة[(2)].

(1)- المرجع السابق، ص: 73.

(2)- فإذا لم يكن لأحكام المحكمة صفة الإلزام، وخاصية النفاذ، غدا مصير أحكامها كقرارات الجامعة، لا يلتزم با إلا من وافق على قراراتا، فالعدل يقتضي اللزوم والنفاذ، ومع كل المشاريع التي قدمت، والهياكل التي نظّمت، والأهداف التي سطّرت، فإنها لا تزال حبرا على ورق لم تر النور بعد.

إذن: مهمة الجامعة تسوية النزاعات العربية، وتدابير الأمن الجماعي بالطرق القانونية.

الهيكل الأساسي للمحكمة، واختصاصاتا:

تتكون المحكمة من سبعة قضاة، تؤخذ من رعايا الدول الأعضاء في الجامعة، يتمتعون بسمعة طيبة، وأخلاق فاضلة سامية، زيادة على الخبرة الواسعة في مجال القضاء اكتسبوها من خلال شغلهم للعديد من المناصب القضائية (القانونية) في وطنهم الأم أو في خارجه، أو لتضلعهم في البحث والدراسة في ميدان القانون حتى غدوا من كبار المتفقهين فيه.

اختصاصها: لمحكمة العدل العربية اختصاصان:

أولها: اختصاص قضائي، يتمثل في الحكم في الدعاوى التي ترفعها إليها الدول أو المنظمات العربية المتخصصة، أو الدول والمنظمات الأخرى التي تقبل اختصاصها.

فهي تتكفل بحل النزاعات القانونية الخاصة بتفسير معاهدة، أو التزام دولي، أية مسألة من مسائل القانون الدولي. وكذا، وجود واقعة، إذا ثبت وجودها، تعتبر في لغة الالتزام الدولي، أو حق ثابت للدولة أو لبعض رعاياها، طبيعة ومدى التعويض عن مخالفة التزام دولي.

ومن الأولويات التي تنظر فيها، تلك النزاعات التي يقبل الأطراف عرضها على المحكمة، مع الإلزام والتنفيذ للأحكام الصادرة في موضوع النزاع. ولأي من الطرفين الحق بإعادة النظر في الحكم

والثاني: اختصاص استشاري (إفتائي): يتمثل في إصدار الفتاوى في المسائل القانونية التي تعرض على المحكمة، للفتوى على أسئلة مقدمة من المنظمات الدولية العربية. كجامعة الدول العربية ووكالاتا المتخصصة، وتنفيذ أحكام المحكمة جبرا عند الاقتضاء من قبل مجلس الجامعة للشؤون السياسية. ويشترط في موضوع الفتوى ألا يكون محل نظر المحكمة في دعوى مرفوعة أمامها.

والنتيجة:

إن وجود هيئة قضائية داخل الجامعة أمر لا غنى للجامعة عنه لمزايا عديدة تستفيد منها الجامعة، فهي تقوم بعملية تمحيص مدى مطابقة الأعمال القانونية الصادرة عن الجامعة، وتوجيهها الوجهة الصحيحة المتفقة مع القواعد القانونية.

وإلى جانب ذلك، تدخل الطمأنينة والراحة على النفوس، بتوجيه الجزاءات للمخالفين والمسيئين.

المحور الثاني/ إنشاء هيئة عسكرية لحفظ الأمن والدفاع:

يقرر ميثاق الجامعة العربية، في حالة وقوع اعتداء على دولة من الدول الأعضاء، أو خشيت وقوعه، فلها أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا، وعندها يقرر المجلس اتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان، أو دفع الاعتداء، ويصدر قرارا بالإجماع، ونحن نعلم مصير القرارات غير الملزمة وبذلك يغدو دور المجلس لا فعالية له، وخاصة اعتماد المجلس في اتخاذ قراراته على قاعدة الإجماع، إذ في حالة اعتراض دولة واحدة من الدول الأعضاء يعرقل إصدار القرار، ويقف حائلا دون تنفيذه وهذا غير مقبول.

ولتجاوز هذه السلبية، جاءت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، لسدّ أمكنة القصور التي شابت الميثاق فيما يتعلق بالمجال الدفاعي والاقتصادي.

وتحقيقا لهذا الغرض استحدثت مجموعة من الأجهزة، أضيفت إلى هيكل الجامعة تختص بقضايا الأمن الجماعي، والدفاع العسكري تتمتع باختصاصات عديدة، وحرية واسعة لتحديد التدابير الواجب اتخاذها وتنفيذها بشكل صحيح لمواجهة المعتدي، وردعه عن عدوانه، أو على الأقل لزجره عن الاستمرار في اعتدائه[1].

طبعاً، فإنّ مسألة دفع العدوان، أو رفع الاعتداء يتطلب وجود الأداة الفنية الحربية القادرة على تنفيذ الخطط التي أعدتها اللجان والمجلس السياسي- وإن لم يكن واقعيا- لحماية الأمن الجماعي.

وهذا الأمر لم تغفله معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي 1950/06/17، حيث نصت ديباجة هذه المعاهدة على «تحقيق الدفاع المشترك عن كيان "الشعوب العربية" وصيانة الأمن والسلم وفقاً لمبادئ ميثاق الجامعة العربية، وميثاق الأمم المتحدة، ولأهدافها وتعزيز الاستقرار والطمأنينة، وتوفير أسباب الرفاهية والعمران في بلادها».

ومن النظر في بنود وأحكام هذه المعاهدة، يتبين أنها تضمنت لحل النزاعات أو الاعتداءات جانبين اثنين:

---

(1)- ولكن الميثاق لم ينص على التدابير الواجب اتخاذها إزاء العدوان والمعتدي، ولربما جاء هذا الإغفال عن ذكر التدابير وسبل تنفيذها، عن قصد لعدم إمكان تحديدها بصورة دقيقة للتخلص من إتباع أساليب بعيدة عن الحل بالطرق السلمية، وحتى لا يقابل المعتدي بالمثل. ولهذا كأنه في الميثاق عدم الإمكانية على دفع الاعتداء.

الأول: جانب وقائي، يتمثل في العمل على فض النـزاعات بين دول أعضاء، أو بين دولـة من الدول الأعضاء مع غيرها ممن ليست عضواً في الجامعة، بالطرق السلمية مثل:

- المساعي الحميدة والمصالحة، والتوسط، حيث يقوم به العقلاء الحكام من أفراد الدول الأعضاء.
- التحقيق لتقصي الحقائق والتحكيم. وهذا يقتضي توفر هيئة قضائية عربية.
- إزالة الأسباب والدوافع المؤدية للخلاف بالوسائل العقلية و المنطقية.

الثاني: جانب علاجي[1]، بيّنته المعاهدة. كما جاء في المادة الثانية منها:«تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على دولة أو أكثر أو على قواتها، اعتداء عليها جميعًا، ولذلك فإنها، عملا بحق الدفاع الشرعي، الفردي والجماعي عن كيانها تلتزم بأن تبادر إلى معونة الدولة أو الـدول المعتـدى عليها، وبأن تتخذ على الفور، منفردة ومجتمعة جميع التدابير، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابها...». كما أن المادة (3) من المعاهدة تنص على ذلك.

ولكي تحقق النصوص والأحكام غايتها لابد من توفر كل ما جاء في المادتين (5، 6) من المعاهدة[2]، وذلك بإنشاء قوات الطوارئ العربية لمواجهة أي تهديد بين الدول الأعضاء في الجامعة. بالإضافة إلى جهاز يعمل في مجالات الأمن والدفاع عنه، بحيث تتوفر في الجامعة قيادة عسكرية واحدة، تضم تحت لوائها وحدات عسكرية وطنية من الدول العربية، الأعضاء في الجامعة. بشرط أن تتوفر لذلك كله الإمكانيات اللازمة من العدة والعتاد، ووسائل القوة المادية والإعلامية. فعندئذ تتمكن هذه القوات من قمع العدوان الواقع سواء كان من دولة عربية أو من أجنبية.

المحور الثالث/ إنشاء مجالس أخرى تزيد من فعالية مجلس الجامعة:

يركز بعض المفكرين في مجال تطوير الجامعة،بتعديل ميثاقها من حيث التطور المؤسسي، وذلك بإيجاد عدد من اللجان والمجالس الفعّالة على أداء مهامّها بمقدرة كافية بالوصول بها إلى تحقيق أهدافها.

ولابد من وجود الهيئات والمجالس الآتية:

أولاً- الهيئة العامة للجامعة: وتضم عند اجتماعها ملوك ورؤساء الدول الأعضاء في الجامعة

(1)- الجانب العلاجي يعني اتخاذ التدابير الدفاعية التي يقتضيها الموقف لرد الاعتداء وقمع العدوان.

(2)- أنظر المواد (3، 4، 5) لمعاهدة في الملحق (2) من هذا البحث.

في دورة واحدة تنعقد في مطلع كل عام ميلادي، ويجوز أن يجتمع بناء على دعوة طارئة من قبل أغلبية الدول الأعضاء.

وتصدر هذه الهيئة قراراتها بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت وهذه القرارات ملزمة لجميع الدول الأعضاء من غير استثناء.

ثانياً- مجلس الدراسة والبحث والتخطيط: بحيث يقوم بإعداد الخطط للحاضر وللمستقبل كما يقوم بالتوجيه الشامل لسياسات الدول الأعضاء، كي تتوحد الأعمال التي تقوم الدول الأعضاء بتنفيذها.

ومن مهام هذا المجلس رسم وتخطيط سياسة الجامعة بصورة عامة حتى يتمكن الأعضاء من خلال تنفيذهم للمخططات والسبل القويمة الآخذة إلى تحقيق الأهداف.

ولا يكتفي هذا المجلس بالتخطيط، وإنما يهتم بالإشراف على تنفيذ المخططات التي وضعت من أجل أهداف معينة.

كما يتخذ هذا المجلس عددا من القرارات الحاسمة، في القضايا التي استعصى حلها على مجالس أخرى أو لجان من لجان الجامعة في مختلف مجالات الأنشطة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. وكذا في المسائل التي تداخلت فيما بينها من غير معرفة وجه اختصاص معين لها.

ويقوم هذا المجلس في تفسير أحكام الميثاق، وتذييلها بملاحق يستعين بها العاملون عند بحث القرارات ومناقشتها وإصدارها بما يتفق مع روح الميثاق، وأهدافه، ووسائله ومقاصده، وما تؤول إليه الوسائل، حتى لا يكون في العمل أي تعسّف في استعمال الحق.

ثالثاً- المجلس السياسي الأعلى: ويختص بتنفيذ أهداف الجامعة في كل ما يتعلق بالشؤون السياسية، سواء ما كان منها على المستوى الداخلي بين الدول الأعضاء في الجامعة، أو بينهم وبين الدول الأخرى.

وما يتعلق بالشؤون السياسية الخارجية التي تتعلق بموقف الجامعة من المنظمات الدولية الأخرى، وبالعلاقات السياسية بين الدول العربية والدول الأخرى.

ويتفرع عن هذا المجلس، مجلس شؤون الأمن الجماعي الداخلي، والأمن الخارجي القومي وتتمثل مهامه بشؤون الدفاع، والحفاظ على الأمن والسلام في الوطن، وفي المجال الإقليمي، والدولي.

ونظرا للمهام الجسيمة التي أنيطت بهذا المجلس، يجتمع في أربع دورات عادية، مرة كل ثلاثة أشهر، فإن حدث طارئ داعي للاجتماع في دورات استثنائية بدعوة من مجلس الجامعة الذي رأى ما تقتضيه هذه الدورات. أو إذا طلبت ذلك أغلبية الدول الأعضاء.

فإن دعي هذا المجلس لعقد دورة طارئة، لبّى الطلب في غضون 24 ساعة وعلى أكثر حد لمدة لا تتجاوز 48 ساعة، بناء على طلب دولة من الدول الأعضاء عند توضيحها الأسباب الداعية لانعقاد المجلس، أو بناء على طلب الأمين العام للجامعة عند تعرّض دولة من الدول الأعضاء لتهديد أو عدوان من دولة أخرى عربية أو أجنبية.

وعندما ما يصوّت هذا المجلس- عند انعقاده- على قرارات أو تدابير، فالقاعدة المتبعة في ذلك هي قاعدة أغلبية ثلثي الدول الحاضرة، والمصوّتة في المسائل الموضوعية، بينما تكفي الأغلبية العادية في المسائل الإجرائية التي ينبغي أن تفسّر بصورة واسعة.

ويتفرع عن هذا المجلس- إلى جانب مجلس الأمن القومي- مجلس الدفاع العربي المشترك ويهتم هذا المجلس بإعداد الخطط اللازمة لوضع نظرية الأمن الجماعي القومي موضع التنفيذ، وفي ضوء المهام التي يتولاها مجلس الجامعة التي تتعلق بالشؤون السياسية.

وهذا المجلس السياسي الأعلى يشرف على الفرعين، وتتكامل الأعمال فيما بينهم، بحيث يراقب سير الأعمال التي يتطلب أن تكون قانونية ملائمة لأحكام ومبادئ الميثاق.

ويتشكل هذا المجلس من هيئة عليا تضم عددا من أعضاء وزارات الدفاع في الدول العربية كرؤساء الأركان، أو المتقاعدين من صفّ الضباط السامين الذين شغلوا مناصب عسكرية في دولهم كما يضم مجلس الأمن القومي، من كان لهم سابق عمل في سلك الأمن العام والشرطة، ويضم مجلس الدفاع من تمتع بخبرة عسكرية عالية، وسبق أن مارس مهاما عليا في شؤون الدفاع الوطني والجيش وخاصة ممن لهم رتب عالية أركان حرب، حتى يتمكنوا جميعهم من التخطيط والتنفيذ والإشراف.

وحبذا لو ضمت هذه الهيئة وزيري الخارجية والدفاع في كل دولة من الدول الأعضاء على أساس دمج المجلس السياسي الأعلى وفروعه بالمجلس السياسي المتفرع عن مجلس الجامعة، بحيث تتشكل لجنة عليا تدعى بلجنة "أركان الحرب" تتم بوضع الخطط التنفيذية، بحيث يتم تطبيق القرارات الاستراتيجية التي اتخذها المجلس السياسي الأعلى بصورة حسنة، وبذلك تضمن الجامعة وحدة العمل، وسرعة الإنجاز، وقانونية التنفيذ على أعلى المستويات.

رابعاً- اللس الاقتصادي الأعلى: يتشكل اللس الاقتصادي الأعلى على غرار اللس السابقٌ بحيث يقوم بتنفيذ أهداف الجامعة الاقتصادية والتعاونية بقصد العمل العربي المشترك والتكافل والتضامن العربي، بالإضافة إلى النواحي الاقتصادية التي تتعلق بتقدّم الاقتصاد مع العالم الخارجي، فيقوم برسم الخطٌ، ووضع البرامج الاقتصادية، وإبرام الاتفاقيات بين الدول العربية وبينها وبين الدول الأخرى.

ويتفرع عن هذا اللس مجلسان:

اللس الأول: مهمته متابعة وتقدم الصناعة والتعدين والنفٌ والزراعة والأمن الغذائي، من حيث التخطيٌ والإشراف، والتنفيذ والمتابعة لشؤون التصنيع والمعادن، والإشراف على تسويق النفٌ وþايته من المطامع الخارجية، والعمل على تنفيذ كل الأعمال التي يتطلبها سوق النفٌ داخل الوطن العربي وخارجه.

ويلحق بذا اللس لجنة تختص بشؤون المواصلات البرية والبحرية والجوية، والاتصالات السلكية واللاسلكية (الفضائية).

كما يلحق بذا اللس لجنة الشؤون الزراعية والأمن الغذائي، وكل ما من شأنه التنمية الزراعية وتقديم الخطٌ والمشاريع التي من شأنا ŷو الزراعة والزيادة في الإنتاج والحرص الشديد على قضية الأمن الغذائي.

ويشرف هذا اللس بلجانه المختصة على حسن سير المؤسسات العربية المشتركة ذات الاهتمام بالاقتصاد والتسيير، لمتابعة سيرها وديمومتها بما يحقق المصلحة العامة، ومنها:

منظمة الأقطار العربية المصدرة للبترول	1968م
المنظمة العربية للتنمية الزراعية	11 مارâ 1972م
الأكاديمية العربية للنقل البحري بأفريقيا	مارâ 1975م
المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية	جويلية 1978م
المنظمة العربية للتنمية الصناعية	1980م

اللس الثاني: مهمته متابعة التجارة والنقد واستثمار رؤوâ الأموال العربية وانتقالها بين

الأقطار العربية، والإشراف على تنفيذ الاتفاقيات التي أقرها مجلس الوحدة الاقتصادية[1]، والاتفاقية العربية لضمان الاستثمار في 16 فيفري (فبراير، شباط) 1970، ويشرف على حسن سير المؤسسات ذات الاختصاص الاقتصادي مثل:

- صندوق النقد العربي، فيفري 1977م
- المنظمة العربية للسياحة، سبتمبر 1978م

ويتشكل هذا المجلس من هيئة عليا تضم عددا من العلماء والخبراء المبرزين في الميادين الاقتصادية عامة، وعددا من وزراء الصناعة والزراعة والتجارة.

وإلى جانب هذه الهيئة العليا، هيئات فرعية تتبع كل مجلس من التي ذكرناها سابقا، بحيث تضم العلماء والمختصين في كل ميدان من ميادين وفروع الاقتصاد والتسيير.

وحبذا لو كانت لهذا المجلس الاقتصادي الأعلى فروع في كل دولة من الدول الأعضاء في الجامعة. ليكون الإشراف والتنفيذ عن كثب، ولتقديم الاقتراحات للحكومات من أجل تجاوز المعوقات والقضاء عليها.

وينعقد هذا المجلس أربع دورات عادية سنويا، بحدود مرة كل ثلاثة شهور، كما يمكن أن ينعقد في دورات خاصة إذا رأى المجلس ذلك، أو إذا طلب منه ذلك أغلبية الدول الأعضاء.

وينبغي أن يصدر هذا المجلس قراراته بأغلبية ثلثي الحاضرين والمصوتين في المسائل الموضوعية وبالأغلبية العادية في المسائل الإجرائية.

وينضم إلى هذا المجلس الاقتصادي[2] الذي نصت عليه المادة (7) من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي. وهذا المجلس يستعين في أعماله بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المشار إليها في المادة (4) من ميثاق الجامعة. ويضم هذا المجلس إلى المجلس الاقتصادي الأعلى، يتم تطبيق القرارات الاستراتيجية التي اتخذها أحد المجلسين أو كلاهما بصورة حسنة، وبذلك تضمن الجامعة عملا موحدا

---

(1)- مثل اتفاقية استثمار رؤوس الأموال العربية، أوت 1970. واتفاقية التعاون لتحصيل الضرائب 1973. واتفاقية تجنب الازدواج الضريبي 1973. واتفاقية تسوية منازعات الاستثمار بين الأقطار العربية... 1974م.

(2)- تنص المادة الرابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي:«ينشأ مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المتخصصين بالشؤون الاقتصادية، أو من يمثلونها عند الضرورة لكي يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق الأغراض المبينة في المادة (6) من المعاهدة.

مشتركا، وإنتاجا متقدما، وتنمية جيدة في كل ميادين الاقتصاد والأعمال التي لا تخرج عن القانونية في أعلى المستويات.

خامساً- المجلس الأعلى للعلوم والتربية: ويختص بتنفيذ أهداف الجامعة في كل ما يتعلق بالشؤون الاجتماعية والعمل، والتربية والتعليم، والثقافة، والصحة والإعلام. من أجل عمل متحد بين الدول الأعضاء، ومن جهة أخرى الإشراف على المعاهدات والاتفاقيات التي تبرمها الجامعة مع المنظمات الأخرى في العالم أو مع حكومات الدول الأخرى.

ويضم هذا المجلس: لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية التابعة لمجلس الجامعة، بحيث تسهر هذه اللجنة بالتنسيق مع المجلس على تنفيذ المعاهدة الثقافية التي أقرها مجلس الجامعة في 17 نوفمبر (تشرين الثاني) 1945، بالإضافة إلى المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم.

ويسعى هذا المجلس بالتعاون مع ما سبق ذكره، لتنظيم المؤتمرات والندوات التي تتعلق بالقضايا الاجتماعية، والتربوية، والعلمية، والصحية، والإعلام... على أن تنعقد المؤتمرات في كل سنة في كل دولة من الدول الأعضاء بالتناوب، في مجال التوحيد الاجتماعي والثقافي العربي.

ويتولى هذا المجلس إعداد الدراسات العلمية والبحوث الأكاديمية في هذه المجالات ويصدرها إلى الدول الأعضاء.

كما يقوم المجلس بالتخطيط والدراسة للمستقبل، وفي الوقت نفسه يتناول المشكلات الاجتماعية والثقافية ويعمل على إيجاد الحلول المناسبة لها.

كما يهتم بتوحيد التربية في المؤسسات التعليمية (التربوية والجامعية) وبتوحيدها وتجديدها في الوطن العربي، والتقريب بين الأنظمة التعليمية في البلاد العربية، بحيث يمكن تحقيق ما يطمح إليه الشعب العرب من خلال الأهداف المرسومة في المواثيق والمعاهدات، وبالتالي يمكن توحيد الفكر العربي، والإعلام العربي بين أجزاء الوطن العربي كأساس متين للوحدة العربية الشاملة.

ويتشكل هذا المجلس من هيئة عليا تضم عددا من وزراء الدول الأعضاء ذوي الاختصاص في المجالات التي يهتم بها المجلس، بالإضافة إلى العلماء والمفكرين والخبراء المختصين في هذه الميادين.

يجتمع هذا المجلس أربع دورات عادية، مرة كل ثلاثة أشهر، كما يجتمع في دورات استثنائية عندما يُدعى للاجتماع بطلب من مجلس الجامعة، أو من أغلبية الدول الأعضاء.

وتكون قراراته ملزمة، والقاعدة المتّبعة في التصويت هي أغلبية ثلثي الدول الحاضرة، والمصوّتة في المسائل الموضوعية، بينما تكفي الأغلبية العادية في المسائل الإجرائية. وبذلك تضمن الجامعة تسيير أمورها نحو الأحسن والأفضل.

سادساً- المجلس الأعلى للمتابعة والشؤون القانونية: يقوم هذا المجلس بمتابعة سير أعمال المجلس وعرضها على القانون حتى تأخذ الصفة القانونية، كما يتابع أمور الميزانية، ويلاحظ ما يبدو على تصرفات الإدارة ليعمل على تصحيح السيء منها،ويراقب أعمال الأمانة ليقوّم انحرافها إن وجد.

يتألف هذا المجلس من وزراء العدل للدول الأعضاء، وعلماء القانون والفقهاء فيه، بحيث يتابعون سير أعمال الأمانة العامة والإدارة، ويتابعون البحوث والدراسات الخاصة بموضوع التسيير الإداري والقانوني، ويقوم بإعداد تقارير خاصة لتعرض على الهيئة العليا للجامعة.

ويتعاون المجلس مع لجنة الشؤون القانونية، ولجنة الشؤون الإدارية والمالية على أن يكون المجلس هو المرجع في كل أمور هاتين اللجنتين.

تصدر قرارات المجلس ملزمة- بعد انعقاد المجلس- بإتباع قاعدة أغلبية ثلثي الدول الحاضرة والمصوّتة في المسائل الموضوعية، بينما تكفي الأغلبية العادية في المسائل الإجرائية، كل ذلك من أجل تنفيذ القرارات الهادفة على أحسن وجه.

سابعاً- مجلس الوحدة العربية: الوحدة العربية أمل الجماهير، وتحاول الحكومات العربية الاتحاد فيما بينها على مستوى ضيق محدود غير شامل، ولفترة بسيطة من الزمن لا تتجاوز سنوات معدودة. لهذا ينبغي أن يكون في الجامعة العربية مجلس أعلى يقوم بالدراسة والبحث، والنظر في الوحدة التي تمت بين مصر وسورية، وما هي الأسباب الداعية للانفصال، ثم الوحدة بين مصر والسودان والمصير الذي آلت إليه، والاتحاد السوري الليبي والتمزّق الذي أصابه، والاتحاد المغاربي والجمود الذي خيّم عليه، فأين التضامن والتكافل العربي؟ وأين وحدة الصف العربي؟[(1)]

وتحقيق ما مضى من القول رهين بالصيغة التي يمكن إتباعها لتوحيد الصف العربي في نظام عربي موحد، حتى تستطيع الصمود والوقوف أمام العقبات التي تواجهها.

---

(1)- في الوقت الذي كانت المنطقة العربية تعاني من حالة التمزق، التنازع فالانيار كانت بعض القيادات وأصحاب القلم ينادون بالوحدة، ويوهمون الشعب بأنّ حالة الوحدة اليوم هي في أحسن حال أكثر من أي وقت مضى، والحقيقة أنّ الواقع بعيد كل البعد عن حالة الوحدة.

مهمة المجلس أن يبحث عن أسلوب علمي لتحقيق الغرض المنشود، أسلوب يقوم على أساس من الواقع، وهذا يتطلب الإعداد والتنفيذ القائم على أسس سليمة وقواعد متينة ذكرها العلماء والباحثون والخبراء في هذا الميدان، ولا بأس أن يستفيد المجلس من خبرات وتجارب الآخرين كما هو الحال في الاتحاد الأوربي.

لا مانع أن يشيد البناء الوحدوي أو الاتحادي على المصالح الاقتصادية الحقيقية المشتركة، قبل الوحدة السياسية المفتعلة التي تتمزق عند أقل اختلاف طارئ بين حكومات الوحدة -كما في الوحدة المصرية السورية- فلو كانت هناك مصالح اقتصادية لصمدت الوحدة واستمرت رغم الخلافات السياسية، والنزاعات الطارئة.

وهذا المجلس مرجعيته بالدرجة الأولى تكون مع الهيئة العليا للجامعة من جهة، ومع مجلس الجامعة من جهة أخرى، فيقدم الخطط، ويعقد المؤتمرات، ويعد الدراسات، ومن ثم يتصل بالمجالس الأخرى والخاصة التي تتعلق مباشرة بقضايا فض النزاعات والعاملة على تدعيم القناعات الفكرية داخل الكيانات الاجتماعية على مستوى كل دولة من الدول الأعضاء.

ومن الجدير بالذكر أنّ العصر الحالي عصر التكتلات الاقتصادية العملاقة، وأكبر مثل على ذلك الوحدة الأوربية، فعلى الرغم من كل الاختلافات القائمة بين الدول الأوربية قوميا ومذهبيا ولغويا،ورغم الفوارق الاقتصادية الواضحة، فإنّ هذه الدول أيقنت أنّ لا سبيل إلى القوة إلا بالاتحاد.

ولكن العرب يملكون مقومات مشتركة، ومعطيات موحدة، وقضايا واحدة، إلا أنّ المصالح متناقضة لا تستقيم مع المقومات والمعطيات، والسبب في ذلك يعود إلى التمزّق والتفكك الذي نعيشه، وهذا ما يبحثه المجلس لبناء اتحاد قوي متجانس.

ويتشكل هذا المجلس من عدد من وزراء الدول الأعضاء المؤهلين والمختصين والمشهورين في خبرتهم، وبعض المختصين في علوم السياسة والاقتصاد والقانون والاجتماع(1) يجتمعون أربع مرات في العام لمتابعة الخطط المقدمة للهيئة العليا، ومجلس الجامعة، وتقييم الأعمال التي تم تنفيذها على ضوء الواقع وبالمقارنة مع الأهداف العامة والخاصة للجامعة من جهة وتطلعات الشعب العربي وآماله من

(1)- نقصد من كل ذلك أن يكون الرجل المناسب في المكان المناسب.

جهة أخرى[1].

والنتيجة: بات تعديل الميثاق وتطويره ضرورة تحتمها الظروف الراهنة في ظل البيئة الدولية الراهنة وللأخذ بالاعتبارات السائدة حاليا في المنطقة، فالتنسيق السياسي والتكافل الاجتماعي والعمل العربي المشترك.

وإذا كانت الحكمة ضالة المؤمن أينما وجدها أخذها، فإنّ العمل بهذا الحديث يتطلب الاستفادة من الخبرة الأوربية التي أثبتت نجاحها ونجاعتها بعد التطبيق.

وقبل البدء بتنفيذ المشروع المعدّ للتعديل،من الضروري فتح نقاش صريح مع قضايا الفكرة القومية خاصة، والنظام العربي والإيديولوجيات الناجعة عامة. بشرط تجنب المواجهات المؤدية إلى الخلافات فالنقاش ينبغي أن يتصف بالعلمية والوصول إلى الحق والصالح العام، ولتقديم ميثاق جديد يتضمن قواعد أشمل وأوسع لمصالح الدول العربية، بحيث يكون انعكاسا لتوازنات القوة السائدة في المنطقة.

المطلب الثاني: الرؤية الواضحة لسياسات الجامعة

تعتبر جامعة الدول العربية التنظيم القومي الوحدوي الذي استمر أكثر من خمسة عقود وهو يحاول أن يثبت قدرته على التكيّف مع تطورات السياسة العربية داخل الوطن العربي، والمتناقضات الثلاثة التي مازالت في صراع مع النظام العربي، وهذه المتناقضات هي: فكرة قومية، والتحديات الخارجية التي أسفرت عن تدخلات في أنظمة الحكم لدول عربية، إلى جانب منطق القطرية والسيادة الإقليمية.

إذن: مازال الوطن العربي يشهد مرحلة تحول كبير، ومازال يبحث عن أي من التيارين المتصارعين يفضّل (القطري، أم القومي الوحدوي) ومازال ينتقي أي نظام اقتصادي واجتماعي يطبق. وحوله تغيرات متلاحقة سريعة في العالم تبدو في مظاهر وأشكال متنوعة مثل: الثورات والانتفاضات، الأفكار والإيديولوجيات والمذاهب، المواجهات المصيرية والتنافسات الشخصية، كلها تتضافر كأجزاء ذات تأثير عميق في تاريخ الأمم والشعوب.

وفي هذه المرحلة التي تعيشها الأمة العربية، تواجه تحديات كبرى منها:

---

(1)- لمزيد من الإطلاع انظر: جعفر (عبد السلام)، المنظمات الدولية: دار النهضة المصرية، د.ت، ص: 697 وما بعدها. وشهاب (مفيد)، المنظمات الدولية: دار النهضة، ط: 1985/5م، ص: 421-452. وفارس عبد المنعم (أحمد)، مرجع سابق، ص: 83-121. وشكري (محمد عزيز)، كيفية تحديث جامعة الدول العربية، السياسة الدولية، العدد: 41/جويلية 1975.

- تحديات داخلية لها أسباب عديدة أدت إلى التنازع والخلاف، مما وضع الجامعة العربية أمام تيارين متصارعين داخل الجامعة أدى ذلك إلى ضعف وهزل قراراتا، وبالتالي عدم تنفيذها، ولكـن واجب الجامعة يتطلب متابعة العمل حتى إزالة آثار النـزاع، لأنا مرآة للواقع العربي.

- تحديات متوجهة للنظام العربي الذي يؤكد على تحقيق هدف كبير من الأهداف السامية هو تحقيق الوحدة التي يواجهها تحدي التجزئة، ومنطق السيادات القطرية.

- تحديات سياسية عدوانية من دول الغرب، وعدوان وتوسع من الدولة اليهودية، وهنا يبرز دور الجامعة، ويظهر عملها تجاه هذه التحديات، ولتثمر قدرتا على كيفية التعامل مع هذه التحديات في ظل وحدة (اتحاد) عربية قومية قوية، وفي الوقت نفسه في ظل الأوضاع الدولية الراهنة، ومن هنا يبرز دورها على المستويين العربي والدولي.

وتتم دراسة هذا المطلب من خلال الفروع الأربعة الآتية:

الفرع الأول: التحديات الداخلية، وسبل التغلب عليها.

الفرع الثاني: التحدي الوطني للفكر القومي، والوحدة العربية.

الفرع الثالث: التحديات الخارجية وسبل مواجهتها.

الفرع الرابع (خاتمة الفصل): مستقبل الجامعة ومستوى طموحاتا.

الفرع الأول: التحديات الداخلية، وسبل التغلب عليها

يتضمن هذا المبحث توضيح التحديات الداخلية، والدوافع الباعثة على ظهورها، ونظرا لما لها من تأثيرات سلبية على العلاقات العربية من جهة، وجامعة الدول العربية من جهـة أخـرى، فـإنّ البحث يتطلب بيان الطرق الناجعة لفض النـزاعات والخلافات ومن ثم لوضع أسس قويمة تكفل لها العمل الإيجابي، كل ذلك نبحثه من خلال ما يلي:

أولاً- السياسية الداخلية، وأسبابا.

ثانياً- طرق تسوية التنازع التي اتبعتها الجامعة.

ثالثاً- الأسس الوقائية والعلاجية.

أولاً- السياسة الداخلية، وأسبابها:

لم تعرف أي منطقة في العالم نزاعات، كالتي شهدتها الدول العربية فيما بين بعضها البعض حتى وصلت إلى المقاطعة الدبلوماسية أو الاقتصادية أو الثقافية، وهذا ما يجعل الآثار السلبية والنزاع يدخل مع مندوبي الدول الأعضاء في الجامعة، إلى داخل أروقتها، حيث المهاترات والصراعات وتوجيه التهم لدرجة من السوء ينبغي ألا تكون مع ممثلين للجامعة ومندوبين عنها.

وقد واجهت الجامعة هذه النزاعات والمشكلات منذ نشأتها، ولم تتوقف إلا في فترات محدودة من الزمن، لأنّ الدوافع التي تبعث على الخلافات كثيرة مستمرة، فإن خفي أوار بعضها فترة اشتد لهيب بعضها الآخر في فترات متعددة. ومع ذلك فإنّ المشكلات التي واجهتها الجامعة بالغة الحدة، كبيرة الخطر،إن لم تعمل الجامعة جاهدة لتطويق الأزمة وفض النزاعات،وإنهاء حالات الصراع.

ومما لا ريب فيه، فإنّ العلاج لأي مرض، والحل لأي مشكلة لا يكون ناجعا إلا بعد معرفة الأسباب المؤدية إلى الخلافات. ونستعرض فيما يلي عددا من الأسباب على سبيل الذكر لا الحصر:

أسباب الخلاف:

تتعدد أسباب الخلاف حسب نوعية مصادرها، فمن الأسباب ما تكون فكرية واجتماعية ومنها ما تكون أمنية، ومنها ما تكون إدارية.

1- الأسباب الفكرية والاجتماعية، نستعرضها فيما يلي:

أ- التياران المتصرعان على سياسة الجامعة، فالتيار الأول هو التيار القومي الذي يدعو إلى الفكرة القومية، حيث أنّ الفكرة من إنشاء الجامعة، الوحدة العربية التي يطمح الشعب العربي لتحقيقها، فهي أمله المنشود، فالجامعة تحقيق لإرادة الوحدة العربية.

والتيار الثاني هو التيار الوطني الذي يدعو إلى الفكر الوطني ومبدأ السيادة حتى وصل الأمر بأهل هذا التيار إلى التزمت السيادي، وكانوا يؤكدون على مبدأ الإجماع في التصويت على القرارات التي تصدرها الجامعة، وحتى إذا صدرت القرارات فإنها عندئذ تكون غير ملزمة إلا برضا الأطراف المتنازعة، وقد سيطر هذا الازدواج على حركة الجامعة ونشاطاتها.

ب- التناقضات التي وقعت بها الحكومات العربية (بعضها) للتناقض الحاد بين التيارات الوطنية داخل بلدانها، وعلى الأخص ما يتعلق بنظام الحكم، والمذاهب السياسية والعقيدية المنتشرة في

كثير من البلاد العربية التي تصل في كثير من الأحيان إلى الثورات أو الانتفاضات أو الانقلابات.

ج- الحروب الأهلية التي تثور في عدد من الدول العربية، بفتنة داخلية تعمل على تحقيق مصالح الأثرياء المغرضين المتنفذين، أو للدفاع عن مصالح نظام الحكم، أو بدعوة طائفية أو عنصرية أو عقيدية، وقد تكون الفتنة خارجية تعتمد على أولئك الانتهازيين الذين يصطادون في الماء العكر لتمرير مصالح العدو في تلك البلد العربي.

د- الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والتعليمية المتخلفة في أكثر من بلد عربي بالإضافة إلى تخلف صناعي وتقني، مما يجعل الدولة فقيرة وقد تشكلت أمامها أزمة خانقة تحتاج إلى من يمدّها بالنفس الطاهر النقيّ.

هـ- انعدام التضامن العربي، والأنانيات التي يندفعون وراءها بحجة التقدم الاقتصادي والاجتماعي، فتقف الدولة الغنية مكتوفة اليدين أمام دولة فقيرة بحاجة إلى من يتضامن معها. فلما لم تجد تضامنا ومعونة من الدولة الغنية، كانت سببا للخلاف فيما بينهما.

و- انقسام القادة العرب إلى تقسيمات مختلفة منها الرجعي ومنها التقدمي، وعدم وجود أنظمة حكم مستقرة لغياب الديمقراطية الحقيقية التي تعبر عن أفكار الشعب بأحزابه وهيئاته.

2- الأسباب الأمنية: وتأتي في مقدمتها: قضية فلسطين والتوسع الإسرائيلي في المنطقة العربية بعد حرب هزيمة حزيران (جوان) 1967م وحرب 1973م، وما بعد ذلك من عمليات عدوانية شنّها العدو الصهيوني على جنوب لبنان، إلى غير ذلك من الاعتداءات التي لم تنقطع بعد.

وقد اتخذت الجامعة عدة قرارات، من أهمها: عزم دول الجامعة العربية على مواصلة الدفاع عن حقوق الشعب الفلسطيني، ورفض أي مشروع يلوّح بتقسيم فلسطين، أو تأسيس كيان يهودي فيها، وعدم الصلح أو الاتفاق مع العدو الإسرائيلي. وينص البيان الصادر عن مجلس الجامعة في دورته الثانية عشرة عام 1950م على «أنه لا يجوز لأية دولة عربية من دول الجامعة أن تتفاوض في عقد صلح منفرد أو أي اتفاق سياسي أو اقتصادي أو عسكري مع إسرائيل، وأنّ الدولة التي تقدم على ذلك تعتبر فورا منفصلة عن الجامعة العربية، طبقًا للمادة (18) من ميثاقها...».

ولكن الرئيس "بورقيبة" طرح مشروع الصلح عام 1965، فاعتبر خارجا على الإجماع العربي، وحدث ما حدث في ذلك الوقت.

ثم قيام مصر بالصلح مع إسرائيل واتخاذ العرب موقفا معاديا لها، وعلى إثرها تمّ فصل مصر من الجامعة العربية، ونقل مقرها إلى تونس، وعلاقات الأردن الودية مع إسرائيل.

ثم قيام دولة قطر بالاتفاقيات الاقتصادية، وقبول عقد المؤتمرات اليهودية في المملكة المغربية وإقدام "موريتانيا" على رمي نفسها تحت أقدام اليهود، فهذه المخالفات سببت تصدعا وانقساما وشرخا في الصف العربي.

والسبب الثاني: يتعلق ببنود معادة الدفاع المشترك، حيث أصابا التجميد، وعدم وجود بديل عنها «وخنق إحدى القوى العسكرية العربية الرئيسية، وحصار قوة عربية أخرى، ووجود عسكري أجنبي كثيف في أكثر من مكان داخل الوطن العربي (الخليج)» (1).

والسبب الثالث: يرجع إلى دعوة بعض الدول الأعضاء إلى إيجاد جيش دفاعي عربي، وسلبية أطراف أخرى تخوفا من أن يصاب استقلالها بأذى أو تمس سيادتا الوطنية بسوء، ثم مما يتعلق بتجميد ما جاء في بروتوكول الإسكندرية، انطلاقا وراء المصالح الأنانية، وعدم الاستجابة للمصالح العامة للجامعة العربية.

والسبب الرابع: يعود إلى عقد معاهدات واتفاقيات مع دول أخرى من قبل بعض الدول العربية، تلك الدول التي تؤذي دولا عربية بمصالحها الحيوية الاقتصادية والسياسية والعسكرية، ناهيك عن بث التفرقة بنشر الدعوات المخربة التي تقصد بلبلة الرأي العام وانقسام البلد الواحد على نفسه فمن كان وراء ذلك؟ الوجود العسكري في ذلك البلد العربي الذي أبرم اتفاقا مع تلك الدولة الأجنبية، في الوقت الذي خالف فيه ميثاق الجامعة. وإذا كان الشعب العربي يؤكد على نفسه ضرورة مكافحة الاستعمار بكل أشكاله، فماذا تعني الاتفاقيات والمعاهدات مع المستعمر المستغل لخيرات وثروات الوطن العربي، ولا يخفى علينا ما تقوم به الولايات المتحدة الأمريكية مع دول الخليج العربي، محاولة أن تسلخها تدريجيا بقضاياها عن النظام العربي ككل، فشجعت على طرح أفكار مفادها:(التعبير عن الذات الخليجية، بإيجاد ثقافة خليجية، واقتصاد خليجي، وأمن خليجي) ولتمرير مكائدها ومؤامراتا أدخلت العراق في حرب مع إيران، ثم حرب الخليج. وكأنّ دول الخليج لا علاقة لها بالأمة العربية، ولا بالأمن العربي الجماعي، ولا التنمية القومية العربية، ولا الصراع مع اليهود.

---

(1)- انظر: التحديات "الشرق أوسطية" الجديدة والوطن العربي: بيروت، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية، ط: 1/مارس 1994م.

كما أنا استنـزفت النقد الخليجي بإغراق هذه البلدان بأحدث الأسلحة، والخبرة الفنيـة، وأجـرة الحماية العسكرية.

وهذا الوضع من تراكم مكثف للقوات الأجنبية في منطقة الخليج، ما كان من "إيران" إلا أن تجعل من نفسها كشرطي في الخليج العربي، وتفرض تديدا على الأقطار العربية المطلة عليه، وقد ظهر منها أن قامت بممارسات عسكرية كاستيلائها على ثلاث جزر في مدخل الخليج عام 1991م (طنب الكبرى، طنب الصغرى، أبو موسى). وبوجود عسكري لها في "عمان" في الوقت الذي شـاركت بإرسال قوات مع الأمم المتحدة إلى لبنان. ودعمت علاقاتا مع سورية(1).

3- الأسباب الإدارية والمالية: تبدو الأسباب الإدارية والمالية في الأمور الآتية:

أ- الصراع على استلام زمام القيادة، واستلام كرسي الحكم في داخل الجامعة، وهـذا مـا حدث بين مصر والعراق.

ب- ويحدث الخلاف كذلك «عندما يعمد رئيس عربي إلى اختراع لقب لا تعترف به أنظمة الجامعة، ويعين نفسه رئيسا للنظام العربي، كما فعل "الملك الحسن الثاني" حين نصّب نفسه رئيسـا للقمة العربية، بالرغم من أن ميثاق الجامعة لا يسمح بذا الوضع، فمثلا هذا الأمر قد يزيد من عمق الخلافات بين الدول الأعضاء في الجامعة، كما قد يحدث خلطا بين الأمور القومية، والمسائل القطرية في حسابات وسلوك رئيس القمة.

ومن ناحية أخرى، يخشى أن تؤدي بيانات ومواقف رئيس القمة العربية إلى تفسيرات دولية، أو تستخدمها الدول وفق مصالحها، ولأغراض أخرى»(2).

ج- تناقض الاهتمام العربي بالجامعة العربية، ولا يقتصر الأمر على ذلك، بل يصل إلى حـدّ الهجوم المكثّف عليها من بعض دول عربية، مثال على ذلك:

التقارب "المصري التونسي" الذي أعقب توتر العلاقات "الليبية-التونسـية" في نايـة عـام 1985م، وعلى الرغم من وجود مقر الجامعة في تونس، فإنّ إقدامها على هذا التقارب أو الموافقـة

---

(1)- انظر: مطر (جميل)، وهلال (علي الدين)، النظام الإقليمي العربي، مرجع سابق، ص: 240 وما بعدها.

(2)- وقد حدث ما لم يكن بالحسبان، عندما أعلنت إسرائيل يوم 1985/11/26 أن "الملك الحسن الثاني" ملك المغرب، مستعد للاجتماع مع "شمعون بيريس" من أجل تسوية لقضايا الشرق الأوسط. وفي ذلك الوقت كان "الحسن الثاني" رئيسا لجامعة الـدول العربية. انظر: المرجع السابق. ص: 184.

بتشجيع من "الجزائر" يدل على أنا لم تضع للجامعة كبير الأهمّيّة.

د- سلوك مجلس التعاون الخليجي في مجالس الجامعة، وما يتعلق بأولوية الاهتمـام بمجلـس التعاون على حساب جامعة الدول العربية. مما أدى ببعض الدول الأعضاء أن لا تسدّد حصصـها في ميزانية الجامعة، والّتوقّف عن تنفيذ قرارات الجامعة، خاصة فيما يتعلق بالتنمية القوميـة المشـتركة. ورفضها للمشاركة في دورات استثنائية تدعى للانعقاد والأمثلة على ذلك كثيرة(1).

هـ- التفاوت في توزيع أنصبة الأقطار العربية في الميزانية، بانفراد قطر من الأقطار العربية في معظم مراحل عمر الجامعة، بنصيب كبير من الميزانية، مما أدى إلى إضعاف الاستقلال الذاتي للجامعة وحينما تقرر تعديل الأنصبة على ضوء التغيرات الاقتصادية التي 5لت بنية الجامعة، كان من الطبيعي أن تتحمل الدول التي حظيت بالثروة النفطية، النصيب الأكبر من الميزانية. ولكنها ليست على درجة عالية من الكفاءة التي تخولها تقديم الخبرة الفنية والبشرية التي تتناسب مع مساهمتها المالية.

و- ما يتعلق بقضايا الحدود بين دولتين عربيتين، أو انضمام دولة إلى دولة أخرى تأييدا لها في قضاياها المصيرية، بحيث تعادي دولة أخرى مطالبة بتقرير مصير الدولة التي Ź الانضمام إليها، مثـال ذلك، التنازع الذي وصل لدرجة الحرب بين "الجزائر والمغرب" بشأن "الصحراء الغربية"، فالصحراء تطالب بتقرير المصير بعدم تبعيتها للمغرب التي تتمسك بحقها الذي يوحي بأن الصحراء الغربية جزء من المملكة المغربية، لذلك بدأ الخلاف بينهما وصل لقيام حرب مستعرة. وقد وقفـت الجزائـر إلى جانب الصحراء الغربية، معتبرة أن مطالب الصحراء الغربية عادلة، فأيّدتا بالمال والسلاح والجـيـ ٓ وما زالت الخلافات قائمة، لم تقدر الجامعة على حلها حG اليوم.

إذن: فما هي سبل تسوية النـزاع بين المتنازعين؟ هذا ما نبحثه في الفقرة الآتية:

ةانياً- طرة تسوية النØزاţ في الجامعة:

تعرضنا فيما سبق إلى قضية تسوية النـزاع بين المتنازعين من الدول الأعضاء وذكرنا ما جاء في المادة الخامسة من الميثاق التي تنص على:«لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بنين دولـتين أو أكثر من دول الجامعة، فإذا نشب بينها خلاف لا يتعلق باستقلال الدول أو سـيادتا أو سـلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى الـلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزمـا، وفي هـذه

(1)- لمزيد من الإطلاع. انظر: المرجع نفسه. ص: 183.

الحالة لا يكون للدولة التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما، وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء»

وبصدد هذا الموضوع يقول عزيز شكري:«من هذه المادة نفهم أنّ الميثاق أعطى للمجلس اختصاصين: أحدهما تحكيمي (على غموض التعبير) يمكنه إصدار قرارات ملزمة، والآخر توفيقي يمكنه من إصدار قرارات ذات صفة توسطية أو توصوية.

زيادة على ذلك، فإنّ الميثاق- في هذا المحل بالذات- قاصر قصورا فظيعا، وكل ما جاء فيه أمنيته على جواز تعديل ميثاق الجامعة لعدد من الأغراض منها إنشاء محكمة عدل عربية»[1]. مهمة هذه المحكمة النظر في قضايا النزاعات إذا لم يمكن تسويتها بالطرق السلمية التي ذكرناها سابقاً.

إذن: إنّ ميثاق الجامعة لم ينص على وسيلتين لحل النزاعات هما:

- الوساطة
- التحكيم

وإلى جانب هاتين الوسيلتين لجأت الجامعة إلى وسائل أخرى منها:

- تقصي الحقائق
- المساعي الحميدة لفضّ النزاع، ومصالحة الأطراف

ولكن: يتوجب على الجامعة استحداث وسائل ناجعة ومفيدة لتسوية النزاعات تتفق والمنطق الحديث، ومستجدات العلم، وما في المجتمع من قيم وأعراف يمكن بالاعتماد عليها تسوية النزاعات بين الأقطار العربية.

أما إذا استعصت الأمور على المصلحين، فلا بأس من استعمال وسائل الإصلاح المادية التي لا مناص من العمل بها، كالعزل بين الأطراف المتصارعة بواسطة قوات عربية مشتركة، طالما أنه لا توجد محكمة عدل عربية، وتأخذ هذه القوات مهمتها من غير أن تلحق أدنى أذى لأي من الدولتين المتنازعتين، ولا يسأم مجلس الجامعة من مواصلة التحاكم والتحكيم لإصدار قرارات ملزمة لقطع دابر الفتنة.

(1)- شكري (عزيز)، محكمة العدل العربية المرتقبة، شؤون عربية، العدد: 4/جوان 1981م، ص: 57-70. ويعلل الدكتور شكري هذا القصور ما استهدفته الجامعة عند إنشائها، وهو تجميع الأقطار العربية المستقلة أو شبه المستقلة في منظمة دولية بغض النظر عن طرق تسوية النزاعات أو رد العدوان أو كيفية تحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي بين الدول العربية.

من أجل ذلك بات على المجلس أن تتوسع صلاحياته لاستعمال أساليب جديدة في تسـوية النـزاعات، نذكر من ذلك:

1- ما يجري عليه العمل عند حل النـزاعات ذات الأهمية، حيث تعرض على مؤتمر القمـة للملوك والرؤساء العرب، بعد دراسة المسألة وتحضيرها من قبل وزراء الخارجية، وقد كـان لهـذا الأسلوب من تسوية النـزاعات أثر كبير في الحل الإيجابي.

2- أن لا يقتصر مجلس الجامعة في حل المشكلات على أسلوب واحد، بل على عدة أساليب بالنسبة لحالة النـزاع الواحد، فقد تصلح وسيلة المساعي الحميدة مع دولة، بينمـا تحتـاج الدولـة الأخرى إلى وسيلة تقصي الحقائق وبيان الأسباب للوصول إلى قناعات شخصية، حيث ينفع الصلح عندها، وهكذا...

3- اعتماد التحكيم كوسيلة ترضى فيها جميع الأطراف العربية، وهذه وسيلة وإن لم تلجـأ إليها الجامعة إلا مرة واحدة في حالة النـزاع السوري- اللبناني عـام 1949م بفضـل الوسـاطة السعودية- المصرية. إلا أنا وسيلة ناجحة يمكن الاعتماد عليها.

4- ولا بأس من اللجوء إلى التسوية السياسية-الدبلوماسية، حيث يتوفر لها حرية واسـعة في الحركة والتدبير، والتصرف والالتزام، فقد وصل الوعي العربي- اليوم- إلى درجة لا بأس بـها مـن النضج والوعي تمكنه من الاطمئنان لمساعي المصلحين من مواطني هذه الأمة.

وأملنا كبير- إن شاء الله تعالى- في إنشاء محكمة عدل عربية تختص في القضـاء الإقليمـي القومي العادل، وفي الإفتاء القانوني السليم، ففي البلاد العربية من هم قادرون علـى تنفيـذ هـذه المسؤولية بكل قدرة وجدارة من الوعي والنضج العلمي والمعرفي.

وحذار ثم حذار من اللجوء في أي حالة من حالات التنازع إلى القضاء الدولي، فما عرف العرب خاصة، ودول العالم الثالث إنصافا من القضاء الدولي، لأن كثيرا من الدول العربية تظلم عنه وتعتبره أنه لا خير فيها، فمن الضروري الإسراع في إنشاء محكمة العدل العربية.

وسنبحث في الفقرة الموالية الأسس الوقائية والعلاجية للأزمات التي تعاني الجامعة العربية منها:

ثالثاً- الأسس الوقائية والعلاجية:

الجامعة العربية مؤسسة الوحدة العربية الرسمية، نشأت تعبيرا عن الإرادة القوميـة وتجسـيدا

لآمال الأمة العربية، فأعدّ المختصون القائمون على العمل ميثاقها، وسطروا أهدافها، وبينوا الوسـائل الكفيلة بتحقيق أهدافها.

«وقد نضت الجامعة العربية منذ أن أنشئت بكل أعباء العمل القومي، السياسي، والفنى، عن طريق إدارات مصلحية ملحقة بالأمانة العامة... واتسع نطاق العمل الفنى وظيفا بتوسـيع عضـوية الجامعة من ناحية، وتنوع حاجات التنمية العربية وفقا لفكرة تقسيم العمل الاجتماعي، ثم رغبـة في تجسيد العمل العربي»[1].

ولكن الجامعة العربية، على الرغم من نشوء المنظمات العربية المتخصصة[2] من أجل تحقيـق أهداف الجامعة، إلا أنا لم تقو على التصدي لمشكلات التخلف العربي، ولم تعالجها بما تستحقه مـن عناية واهتمام، لوجود قيود وعقبات ومعوقات وقفت في وجه الجامعة، فكانت نكبة فلسطين التي لم يشهد التاريخ نظيرها للمآسي التي تفرزها صباح مساء حتى اليوم، وإلى جانبها ما عانته الدول العربية من نير المستعمر الظالم، وتحملت الجامعة كل هذه المآسي.

هذه المآسي مزقت العالم العربي، وجعلت فيه تيارات بعضها يتصـف بالانطوائيـة، وآخـر بالتقدمية، ودخلت هذه التيارات أروقة الجامعة ومقراتا، فعبرت عن هذا الواقع، ومع وجود ميثاقها لم تتطور لتماشي التطورات التي حدثت في العالم.

ومن خلال الدراسة التي قمت با، ظهر نقص في ميثاق الجامعة الذي ينبغـي تعديلـه، وفي أنظمتها وهيكلها الذي يحتاج –كما بينا- إلى تنظيم جديد، وهيكلة حديثة، تختلف عن الواقع الذي كان سائدا يوم إنشائها.

أجل: كبّلت الجامعة بقيود عوقتها عن أداء وظائفها وتحقيق أهـدافها، وفي مقدمـة ذلـك الأنظمة العربية المتعددة التي جعلتها أداة رسمية يستعملها حكام العرب وفق إراداتم المتناقضة، فكان نتاجها قليلا، وخاصة في موضوع العمل العربي المشترك.

وللتغلب على ذلك لابد من إعادة النظر –كما بينا- في الميثاق من حيث المضمون والهيكلـة بالإضافة إلى ما يلي:

---

(1)- محي الدين (صابر)، علاقة الجامعة العربية بالمنظمات العربية المتخصصة، شؤون عربية، 1981.

(2)- وهذه المنظمات المتخصصة البعيدة عن التيارات السياسية، قادرة على القيام بمسؤولياتا الفنية بفاعلية كبيرة إذا وجدت الإرادة الصادقة الغيورة على المصلحة العامة.

1- تدعيم الأمانة العامة، بتوسيع اختصاصاتها وصلاحياتها حتى تتمكن من العمل الفعال.

2- توحيد الغايات، والوسائل، من أجل وحدة (اتحاد) عربية، ومصالح قومية عليا.

3- العزم والتصميم، والجدية الصادقة، للاتجاه بالميثاق إلى تعديل ملائم، على أن نضع في الحسبان، الثوابت القومية، ووحدة الصف العربي، والعمل العربي المشترك.

4- أن تكون مرجعية المنظمات العربية -التي نشأت بعد قيام الجامعة، كمجلس التعاون الخليجي، والاتحاد المغاربي- إلى الجامعة العربية، بحيث تكون كإحدى منظماتها المتخصصة.

5- القضاء التام على النـزاعات العربية–العربية أو العربية-الأجنبية، والسهر الدائم على إقامة علاقات ودية، فإن ظهرت بوادر نزاع، أخمدت في مكانها من غير أن تتطور.

6- قرارات الجامعة وتوصياتها وما تصدره من لوائح ومجالس وتنظيمات، ينبغي أن تأتي من المسؤولين في الجامعة أصحاب الاختصاص، لا ممن يدفع للجامعة ميزانيتها.

7- أن تتضامن القدرات العربية، لاستخدام إمكانياتها من أجل تحقيق الأهداف والغايات التي ترنو الجامعة إليها، لتصبح المصالح العامة للأمة العربية قيد التنفيذ الواقع.

8- أن تكون القرارات متصفة بالجدية سواء عند صدورها أو عند تنفيذ مضمونها.

9- تقديم مصلحة الجامعة على الأنانيات والمصالح الخاصة بدولة معينة فقط.

10- اجتناب الصراع على القيادة، ومراكز السلطة لما في ذلك من تعقيد وتعطيل لشبكة العلاقات بين الدول العربية.

11- التفرغ التام للمهام التي يوكل بها أي مسؤول في الجامعة، وأن يوضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وأن يولي الجميع اهتماما كبيرا جادا بالجامعة.

12- توزيع أنصبة ميزانية الجامعة على الدول الأعضاء حسب مقدار كل دولة، وتوزيع نفقاتها بالعدل من غير إسراف ولا تقتير، حتى يجد المسؤول ما يحتاج إليه فورا. وأن تشرف الجامعة بنفسها على التوزيع والإنفاق.

13- أن تتمتع الجامعة بقدر عال من الاستقلال الذاتي، بسبب غلبة عنصر السيادة الذي تتمسك به الدول الأعضاء.

14- التعاون التام والتكامل العملي بين المنظمات التي أوجدتا الجامعة، وأن تكون على صلة وثيقة بالأمانة العامة للجامعة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى علاقة الدولة التي تحتضـن الجامعـة بالأمانة العامة.

15-تجاوز التناقضات الموجودة بين تيارات الجامعة،والعمل على التغلب عليها،كي تتجنب كل ما يؤدي إلى عرقلة سيرها الجاد، وحتى لا يكون هناك أيّ تناقض مع عقيدة النظام العربي حـتى ولا التناقضات التي قد توجد في دولة من الدول الأعضاء خشية أن تجد لها طريقا لتدخل منه إلى الجامعة.

16- أن تسعى الجامعة العربية للعمل لإيجاد توازن القوى في النظام الإقليمـي العـربي. وأن تتخذ صفة المحايدة فتكون معاملتها لجميع الدول الأعضاء بحق على صعيد المساواة بينها، وإلا كانت هناك ضغوط ومساومات مما يؤدي إلى إخلال بموازين القوى.

17- أن تكون علاقات الجامعة ذات ارتباط وثيق قائم على العدل والإنصاف، والاهتمـام بالجامعة العربية، وذلك مع المنظمات الدولية الأخرى في العالم.

18- ويترتب على الجامعة العربية أن تنسّق السياسات الخارجية العربية مع الدول والمنظمات الدولية، وفي التعامل مع أوربا وأمريكا والشرق الأقصى، بتمثيلها للجانب العربي، تطبيقا فعالا للنظام العربي حتى لا تكون هناك تبعية لدول أجنبية، فيها مخالفة لأهداف وسياسة الجامعة.

فنجاح الجامعة العربية مستقبلا، يقاس بمدى قدرتا على التفاعل مع النظام العربي، وكيفيـة التعامل مع القضايا العربية، والمشكلات القائمة أو المستجدة في ظل التحولات العربية، والأوضـاع الدولية الراهنة.

الفرع الثاني: التحدي الوطني للفكر القومي، والوحدة العربية

نبحث هذا الفرع من خلال المحورين الآتيين:

المحور الأول: الاتجاهات السائدة في الجامعة.

المحور الثاني: الجامعة العربية ووحدة الأمة.

المحور الأول- الاتجاهات السائدة في الجامعة:

إنّ مطلب الوحدة (الاتحاد) العربية، وإن لم ينص ميثاق الجامعة صريح على تحقيقها على اعتبار أنا هدف من أهداف الجامعة العربية، ولكن الهدف الأصيل- ولو كان بعيدا- يبدو من خلال ديباجة الميثاق. فالجامعة أنشئت لتوثيق العلاقات، وتمتين الروابط الأخوية بين الدول العربية، على أساس احترام استقلال وسيادة البلاد العربية، وتوجيه جهودها إلى ما فيه صلاح أحوالها، وتأمين مستقبلها، وتحقيق آمال أهلها[1].

أما إذا وجد من يعترض على هذه المقولة فإن اعتراضه مرفوض، لأنّ مقومات الأمة العربية واحدة في كل الأقطار العربية، وأنّ هذا التقسيم والتجزئة للعالم العربي إلى دول ودويلات، هو من صنع المستعمر بموجب اتفاقيات مفرضة رتبها المستعمر لنفسه حتى يسهل عليه استغلال واستثمار الخيرات، واستعباد الناس. بالإضافة إلى أنّ ميثاق الجامعة أتاح للدول الأعضاء أن تبرم ما تشاء من اتفاقيات بخصوص التعاون فيما بينها، باعتبار أنّ الدول الأعضاء مستقلة ذات سيادة تستطيع إبرام ما تشاء من اتفاقيات التعاون مع الدول الأعضاء[2].

ومن جهة أخرى يمكن القول، بأنّ الوطن العربي ما زال يشهد تحولا كبيرا في كل القضايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية، وهو إزاء ذلك في حاجة ماسة إلى التعاون بين البلاد العربية للتضامن العربي، والتكافل الاجتماعي باعتبار أنّ ثورات الوطن العربي تتكامل مع بعضها البعض، ومصير العرب واحد بنظر الصديق والعدو.

كما يشهد العالم اليوم أنظمة جديدة كالعولمة، وتكتلات واقعية جادة كالاتحاد الأوربي لذلك فإنّ الواقع المعاش الذي تشهده الساحة الدولية هذا العصر، يجعل وحدة (اتحاد) العرب حتمية لازمة لا غنى للعرب عنها، إذا أرادوا مساواتم بالأمم الأخرى على مبدأ التقدم والقوة.

فواقع الأمر: تتسم طبيعة الجامعة العربية بالازدواجية، بين القطرية والقومية، وما بين الإقليمية والقومية،«فالجامعة ليست تنظيما إقليميا فحسب، ولكنها تنظيم إقليمي قومي، فمع أنّ ميثاق جامعة الدول العربية كان انتصارا للفكرة العربية الشاملة، ورفضا لمشاريع الوحدة الجزئية، فإنّ ميثاق الجامعة

(1)- لمزيد من الإطلاع، انظر: الدقاق، مرجع سابق، ص: 296-298.

(2)- انظر المادة (9) من الميثاق التي تنص على أنّ لدول الجامعة العربية الراغبة في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض.

انطلق من احترام سيادة الدول الأعضاء، ولم يجعل من الجامعة أداة للوحدة، بل جهازا للتنسيق بين الأقطار العربية في إطار المحافظة على سيادتا واستقلالها، وتمثل ذلك في النصوص المتعلقة بالتصويت والتي تشترط الإجماع في أغلبية قرارات الجامعة، وأنّ القرار الذي لا يحصل على الإجماع لا يلزم إلا من وافق عليه، كما أنّ الميثاق استبعد أحد بنود بروتوكول الإسكندرية الذي ينصّ على أنه لا يجوز لأي دولة عربية أن تنتهج سياسة تضر بسياسة الجامعة، أو سياسة دولة عربية أخرى»(1).

ولكن هذا لا يمنع أبدا من السعي الحثيث لإقامة وحدة أو اتحاد للمّ الشمل وتوحيد الكلمة لأنّ قيام وحدة أو اتحاد لا يؤثر على سيادة أي دولة من الدول العربية ولا على استقلالها، بل إنّ في الاتحاد قوة، وتفضيل للمصلحة الجماعية للأمة على الأنانيات الفردية.

يقول "المنذري":«ومع تأسيس جامعة الدول العربية، فقد جاءت من أجل دعم وتنمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين الأقطار العربية، انطلاقا من وحدة الأمة العربية ومصير شعوبا المشترك، فهي والحال هذه منظمة قومية تتجاوز في أغراضها صيغة المنظمات الإقليمية المتعارف عليها دوليا، ذلك أنّ المعيار الجغرافي وحده ليس واردا في هذا الخصوص بدليل أنّ الرقعة الجغرافية لمنطقة الشرق الأوسط تشمل مزيجا من الدول، فلم تقبل عضوية تركيا مثلا لوجود معيار سياسي إلى جانب المعيار الجغرافي، وهو فكرة القومية العربية»(2).

ويؤكد هذه المقولة "محي الدين" بقوله:«نشأت الجامعة العربية في 22 مارس 1945م تعبيرا عن الإرادة القومية، وتجسيدا لآمال الأمة العربية، وتجميعا لقواها، وتوحيدا لنضالها في سبيل تحريرها من نير الاستعمار، وحفاظا على تراثها الذي هو مناط شخصيتها الحضارية، ووعيا بالمصير المشترك واستشرافا للتقدم الاجتماعي عن طريق التعاون والتبادل، والعمل العربي المشترك»(3).

وما يحدث في أروقة الجامعة من مناقشات ومباحثات حول الوحدة فإنّ الواقع هو الذي يعطي الصورة الحقيقية لعدم توصّل الجامعة إلى الوحدة أو الاتحاد وهو الذي يبرز على شكل تيارين

(1)- عبد المنعم (أحمد فارس)، جامعة الدول العربية، دراسة تاريخية سياسية: بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ط: 1/ ماي 1986م. وانظر: هلال (علي الدين)، الجامعة العربية كتنظيم إقليمي، الأبعاد السياسية، مجلة شؤون عربية، العدد: 13/مارس (آذار)، 1982م، ص: 27.

(2)- المنذري (سليمان)، تطور الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي المشترك: بيروت، مجلة شؤون عربية، العدد: 6/ أوت (آب) 1981م. ص: 19.

(3)- محي الدين (صابر)، علاقة الجامعة العربية بالمنظمات العربية المتخصصة، مرجع سابق، ص: 7.

متصارعين هما(1):

1- التيار القطري: الذي يكرّâ التجزئة في كل بلد عربي، ويسعى إلى إقامة علاقـة مـع البلدان العربية الأخرى على أساâ من القانون الدولي بين دول ذات سيادة.

ولهؤلاء حجتهم التي تبدو فيما يلي:

أ- رغبة الحكام في الاستمتاع بالاستقلال الحديث، والاستئثار بسلطة الدولة.

ب- خشية الدول الغنية من مشاركة الفقراء في ثرواتا.

ج- التنافس بين الزعامات والحكام على النفوذ والسلطان.

د- ما غرسته –وتغرسه- القوى الخارجية من بذور التفرقة والخلاف بين بعض هذه الـدول لتوجد مصادر للنـزاع الذي لا ينتهي إلا بالتضامن والاتحاد.

2- التيار القومي، (التوحيدي): الذي يسعى إلى مزيد من التنسيق والتكامل بـين البلـدان العربية، وصولا إلى شكل من أشكال الوحدة.

وحجة هؤلاء في مطلبهم تبدو فيما يلي:

أ- وجود مقومات الأمة العربية الواحدة، في الماضي والحاضر والمستقبل.

ب- تحديات التغيير الداخلي، لا يمكن تجاوزها والتغلب عليها إلا بالتضامن القومي.

ج- تحقيق مستقبل زاهر، ورفاهية للشعب العربي، منوطة بالتنمية الشاملة والتعاون، الـتي لا تؤتي أكلها إلا بالعمل العربي الجماعي، ولن تصل الأمة إلى ذلك إلا بالوحدة أو الاتحاد.

د- استقرار الأمن والنظام الإقليمي ضد الأخطار الخارجية، ومواجهة التكتلات الدولية.

وهذان التياران يظهران في كل نشاط عربي، وفي كل منظمة عربية، وهذا الظهور يبدو بشكل مباشر في بعض الأحيان، وبأشكال مستترة غير مباشرة في كثير من الأحيان، فتصارعهما أصبح Ƨة من Ƨات النظام الإقليمي العربي، والعلاقات السياسية العربية.

---

(1)- انظر: عبد المنعم (أƥد)، المرجع السابق، ص: 8-10.

ولكي تتغلب الجامعة على هذا التصارع، وتسعى لما هو أفضل وأحسن للدول العربية، أن يتصف حكامها بالإرادة الصادقة، والعمل المخلص الجاد لوضع خطط مستقبلية واضحة المعالم والأهداف، والطرائق والوسائل، كي يتم إنجازها وتنفيذها بجدارة وفعالية وإيجابية، وفي الوقت نفسه لتحقيق الآمال المعقودة من قبل الشعب العربي على التضافر والتكافل والتضامن والتعاون في أمة واحدة لها وزنها المادي، وقيمتها المعنوية على الصعيد الدولي.

المحور الثاني- الجامعة العربية ووحدة الأمة:

يختلف الفقهاء القانونيون الذين يتكلمون عن الوحدة: ما الشكل الأمثل للتضامن العربي، في النظام العربي الواحد، حتى يكون بناؤها متينا صامدا؟

وفي الحقيقة، فقد برز اتجاهان مختلفان حول شكل الوحدة العربية المطلوب تحقيقها.

الشكل الأول: يبدو واضحا بالوحدة الفيدرالية أو الكونفدرالية بين الأقطار العربية، وهذا الاتجاه تبنته الحكومة السورية قديما، ودافعت عنه أثناء النقاش في الجامعة العربية.

ويتضمن هذا النوع من الوحدة سلطة عليا تفرض إرادتها على الدول المنضمة إليها وبذلك تفقد- الدولة المنضمة- جزءا من سيادتها واستقلالها داخل الدولة الموحدة.

الشكل الثاني: يظهر على شكل تعاون وثيق بين الأقطار العربية المنضمة له، وبذلك تحافظ -الدولة المنضمة- على استقلالها وسيادتها، وهذا ما فضلته دول عديدة من الدول الأعضاء.

والذي يراه الباحث الأخذ بعين الاعتبار والاهتمام إلى ما يلي:

1- القيام بدراسات علمية وأكاديمية وسياسية واقتصادية للتجمعات الشعبية الناجعة.

2- دراسة الأسباب والعوامل الناجعة لقيام وحدة قوية أبدية.

3- دراسة الأسس الناجعة التي قامت عليها الاتحادات الدولية الحالية.

4- دراسة الأسباب التي أدت إلى انفصال الوحدة المصرية-السورية، وعطلت قيام الاتحاد المغاربي، وجعلت اتحادات أخرى في خبر كان.

5- إيجاد المناخ الملائم لقيام اتحاد ناجع، لقناعة الكيانات التي لا ترغب بهذا الاتجاه حتى تتنازل عن جزء من سيادتها لصالح جامعة الدول العربية.

6- وحبذا لو اتخذت الجامعة أنموذجا ناجحا من الاتحادات العربية التي أثبتت جدارتها على

الصعيد الإقليمي، ألا وهو اتحاد الإمارات العربية في منطقة الخليج العربي، لأننا رأيت فعاليته ونجاعته وإيجابياته عن كثب رأي العين، وذلك من جميع النواحي (الاقتصادية والسياسية والأمنية والاجتماعية والثقافية والعلمية...).

فإذا اتخذت الجامعة مسيرتا الوحدوية بقناعة وإخلاص، وإرادة صادقة، على أسس علمية مدروسة، وأهداف قويمة سامية، استطاعت تنفيذ نظام عربي مشترك، وعمل عربي جماعي مثمر وبالتالي تتحقق أهداف الجامعة في:

* تعاون عربي، وتضامن قومي، وتنمية شاملة، وسياسة قوية محترمة.

* صيانة السيادة والاستقلال لكل الدول العربية على حد سواء.

* المحافظة على الأمن والسلم العربيين في العالم.

* تحقيق تعاون عربي أمثل قائم على الغايات لا المصالح، تعاون شامل في جميع المجالات (الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) يحقق الرفاهية للشعب العربي.

* تفقد المصالح العربية، للعمل على إيجادها نشيطة فعالة للجميع، والوقوف على دوام العلاقات الأخوية الطيبة على مستوى الحكومات فيما بينها، وكذلك الحكومات ومواطنيها، وربط أعضاء الاتحاد بطريقة فعالة تحقق المرونة في العمل، واللامركزية في التنفيذ.

* قيام علاقات وطيدة مع المنظمات الدولية الأخرى، على مبدأ المساواة في جميع الحقوق والواجبات، فليست المنظمات الدولية بأحسن من الجامعة العربية بعد الاتحاد.

الفرع الثالث: التحديات الخارجية وسبل مواجهتها

عرفت المنطقة العربية تحديات باستمرار سواء كانت إقليمية أو دولية، وقد اتخذ العرب تجاهها مواقف متعددة، بدأت بموقف المقاومة العسكرية كما هو الحال مع العدو اليهودي، وبعض دول الجوار، وموقف السلم أو بالأحرى الاستسلام وخاصة مع العدو اليهودي، وموقف الحذر تارة والولاء تارة أخرى تجاه التحديات الخارجية المهيمنة.

ويتجلى ذلك بدراسة: طبيعة التحديات ومجرياتا.

طبيعة التحديات ومجرياتا

يمكن تقسيم هذه التحديات إلى نوعين:

النوع الأول: التحديات الدولية.

النوع الثاني: التحديات الإقليمية، وأهمها التحدي اليهودي.

النوع الأول-التحديات الدولية: كانت هذه التحديات التي واجهت العالم العربي على شكلين:

الشكل الأول: الاستعمار أو الانتداب أو فرض النفوذ على غالب الدول العربية التي عانت من أشكال هذا التحدي معاناة شديدة، أدت بالدول العربية إلى القيام بالثورات التي كفلتها الأموال والرجال والاضطرابات والقلاقل، فلم تدأ الثورات والانتفاضات حتى نالت جل الدول العربية الاستقلال، ولكنها تأثرت بما اتفقت عليه فيما بينها كاتفاقية سايكس بيكو وما شابها، حيث أصبحت بلاد الشام دولا متعددة (سورية، لبنان، فلسطين، الأردن) ليتمكن المستعمر من تنفيذ أغراضه فيما بعد، لأنّ أطماعه لما تنته بعد.

وجرى الأمر كذلك على الدول العربية الواقعة في الشمال الأفريقي، مناطق نفوذ لكل من فرنسا، إيطاليا، إسبانيا، البرتغال... فقسّمت المنطقة إلى دول:(ليبيا، تونس، الجزائر، المغرب موريتانيا، الصحراء الغربية) كل ذلك لتطبيق المبدأ القائل "فرق تسد".

الشكل الثاني: الهيمنة والاستغلال وإثارة الفتن والعداوات، فظهرت بمظاهر متعددة هي(1):

1- محاولات الهيمنة بطريق غير مباشر- أي لا عسكري- وإنما هو سياسي فكري، لتمرير الأخطار والمبادئ والسياسات الخداعة التي تسهّل له أطماعه في ثروات الوطن العربي.

2- محاولات بث التفرقة بين البلدان العربية، وإثارة الفتن الممزقة للوحدة الوطنية بالذات الفتن الدينية والمذهبية والعرقية والطائفية، التي تحرق نيرانا الأهل والإخوان، فتظهر الصراعات والنزاعات العربية-العربية كي تتدخل –الدول الأجنبية- بحجة إنهاء الصراع، لتفرض الوصاية من أجل التدخل في الشؤون الداخلية للدول التي جرى التنازع فيما بينها.

وقد توهم البعض بأنّ حقوقهم القديمة المهدورة يجب إعادتا، فتلك تلك الدولة الخداع

---

(1)- لمزيد من الإطلاع انظر: التحديات الشرق أوسطية الجديدة والوطن العربي، مرجع سابق، ص: 79-83.

والمكر، فتشتعل نيران الحروب بين الأشقاء والجيران كي تستنفذ ما في المنطقة من خيرات وثـروات وتبسط نفوذها على المنطقة عسكريا، كما هو الحال في الخليج والعراق.

ولا تكتفي بذلك وإنما تحرّك دول الجوار للمنطقة العربية، بإثارة الفتن والحـروب لتتـدخل فتدعم دول الجوار، من أجل إضعاف الدول العربية، ولا يكفيها كل هذه الأعمال، بل إنـها تقـوم -إعلاميا- بإضعاف الدور العربي في الساحات العربية، كما تقف موقفا محايدا لعدد مـن الـدول العربية في المنظمات الدولية.

كل هذه الوسائل التدميرية التخريبية تتحدى بها الدول الكبرى العرب، فتقف عقبات كأداء في وجه نشاط الجامعة العربية.

النوع الثاني- التحديات الإقليمية: أما التحديات الإقليمية فهي الضغوط والمصالح والأنانيات والأطماع ثم الاعتداءات التي تمارسها الدول المجاورة (تركيا-إيران) ثم العدوان الإسرائيلي الذي لم ينقطع حتى يومنا هذا، وسيستمر إذا لم يتّحد العرب، ويقفوا وقفة رجل واحد، وهم يبنون وحدة الصف على التنمية والتقدم العلمي والتكنولوجي والعسكري والسياسي.

أما إيران، فقد اتخذت مواقف عدائية من النظام العربي، وصلت إلى حد الاستيلاء على جـزر عربية في الخليج العربي، ثم إلى وجود عسكري في عمان، ثم إلى هجرة سكانية لدولة الإمارات العربية المتحدة، والتحدي الأعظم الحرب الإيرانية-العراقية، التي كانت سببا في تمزيق وتفرق أعضاء النظـام العربي ما بين مؤيد للعراق، ومناصر لإيران[1].

وبالنسبة لتركيا[2]، فقد بذلت الدول الاستعمارية بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية، جهودا معتبرة لجذب تركيا إلى الطريق ذاته، بحجج واهية أعظم من المكر والكيد، فتارة بسبب الأكراد مـع العراق، وتارة أخرى مع سورية بسبب المياه إلى غير ذلك من التحديات التي تدك معاولها في جسـم النظام العربي لتخريبه.

والتحدي السافر الذي أقضّ مضاجع النظام العربي، وزلزل الجامعة العربية فهـو الاسـتيطان

---

(1)- من سلبيات الحرب العراقية-الإيرانية تأييد كل من: سورية، اليمن، وليبيا، التأييد الصريح لإيران، ووقعت سورية معاهدة مع إيران لمدة عشر سنوات بدأت عام 1982م،وأغلقت حدودها مع العراق،فهل يوجد تفرقة بين أعضاء النظام العربي،أبشع من هذا؟!

(2)- تركيا هي الدولة الوحيدة من دول حلف شمال الأطلسي التي لها حدود برية مع الوطن العربي (العراق، سورية) وفيها قواعد عسكرية للحلف،ولأمريكا،ولها علاقات وطيدة مع إسرائيل وتربطهما معاهدة عسكرية ويحتمل دائما انحيازها لإسرائيل ضد العرب.

والاعتداء الإسرائيلي السافر الذي غيّر من المواقف العربية-العربية، وكذا موقف العرب من قضية فلسطين، واهتزاز ونسف المبادئ العربية المشرفة التي كان العرب ينادون بها، لتمرير مشروع النظام الشرق أوسطي، والسعي إلى عملية السلام –الاستسلام- مع إسرائيل. ونذكر التحولات السياسية التي غيرت المواقف العربية في النقاط الآتية:

* الموقف العربي الرافض للتفاوض مع إسرائيل، توقف الإطار الشرق أوسطي، ولكن هذا الرفض بدأ بالذوبان لتنفرج الأزمة، وخاصة بعد الحرب العراقية الإيرانية، أما على صعيد العلاقات العربية-الإسرائيلية التي كانت سببا في تبلور البعد الشرق أوسطي على المنطقة، يبدو في الأعمال الحكومية الآتية: - هزيمة العرب في حرب 1967م، ثم حرب 1973م.

- زيارة "السادات" إلى القدس في عام 1977م.

- توقيع اتفاقيتي: كامب ديفيد عام 1978م، ومعاهدة السلام عام 1979م.

- الاتفاق الفلسطيني -الإسرائيلي في 13 سبتمبر 1993م(1).

- حرب الخليج في أوت 1990م، أضعف من حدة ومناعة الرفض العربي مما أدى إلى سقوط العراق لقمة سائغة بين مخالب الدول العظمى ومن معها من المارينز...

وبذلك استجدت الأعمال في طريق التسوية السلمية (الاستسلامية) للصراع مع إسرائيل حيث تبلور البعد الشرق أوسطي على المنطقة، فبدأت المناقشات والإيديولوجيات والأفكار السياسية، بعيدة عن أروقة جامعة الدول العربية.

وفي ظل هذه المناقشات الأكثر تعقيدا لعملية السلام سوف يطول الزمن للوصول إلى تسوية نائية، وقامت الانتفاضة الفلسطينية الأخيرة في سبتمبر 2000 لتدل على أنّ الطرق الموهومة بالسلام لن تصل في النهاية إلا إلى طريق مسدود، ولن يعدل ميزان القوى إلا وحدة النظام العربي الذي يؤيده جيش عربي موحد.

إذن: ما موقف الجامعة العربية من كل ما ذكر؟

(1)- يتصور البعض أنّ هذا الإنفاق هو بداية للسلام، حيث أنه يقوم على فكرة المرحلة الانتقالية والحل النهائي، ولكن الحقيقة أنّ هذه الاتفاقات والمعاهدات والمفاوضات ليست إلا من باب الخداع والتضليل للنظام العربي، وسوف تستغرق هذه المفاضات عشرات السنين بلا جدوى لوجود جبهة الفلسطينيين المعارضة للحل السلمي، وقوى اليمين الإسرائيلية المتطرفة، ولا يمكن إرضاء هؤلاء أم أولئك، فالوصول إلى نقطة توازن مسألة معقدة وغير مضمونة إلى حد بعيد.

موقف الجامعة العربية

في هذا العصر، بدأت التكتلات الإقليمية والسياسية والاقتصادية في العالم وترتب على الجامعة العربية أن تثبت موجوديتها كمنظمة في المحيط الدولي، وعليها أن تدخل في هذا المضمار بنجاح بصفتها منظمة إقليمية قومية.

ومما لا ريب فيه أنّ الجامعة وإن أخفقت في عدد من المواجهات للتحديات الدولية إلا أنها أثبتت مقدرتها في العمل ولو بطريق غير مباشر.

1- قدمت الجامعة معونات، ووقفت موقف التأييد للدول العربية التي لم تأخذ استقلالها بعد إنشاء الجامعة، فساعدتها على الاستقلال وقبلتها كأعضاء في الجامعة العربية.

2- المحاولة التي قامت بها الجامعة العربية بشأن حب السيطرة الإيرانية على أقطار عربية وذلك حتى لا يزداد النفوذ الإيراني في الخليج.

3- موقف الجامعة العربية من القضية الفلسطينية كان في البداية موقف الرفض، ولكنه تأثر بمجريات الأحداث- التي ذكرناها سابقا- كما تأثر العرب بذلك، نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما يلي: * قمة عمان عام 1980، وتكوين قيادة عسكرية عربية مشتركة.

* قمة فاس عام 1982م، والخروج بصيغة عربية للتسوية السلمية.

* التسوية السلمية، والقبول بصيغة مدريد في أكتوبر 1991م.

والنتيجة: إنّ ما يلاقيه العرب محنة لم يستطع الخروج منها حتى الآن، لأنّ النظام العربي لم يوجد آلية قانونية لحل النزاعات الداخلية، ولا التصدي للتحديات الخارجية، حتى أنّ العديد من المبادئ (كتحرير الأرض المغتصبة، ورفض المفاوضات المباشرة، وعدم الاعتراف بإسرائيل، وعدم عقد معاهدة أو اتفاقية) اهتزّت بل نسفت، وأن ما كان مرفوضا بالأمس، بات يُسعى إليه اليوم بالواسطة وأنّ ما كان يجري في الخفاء خجلا أصبح يتداول علانية وجهرا، انطلاقا من مصلحة آنية ضيقة.

وإذا عجزت الجامعة عن تضميد جراح العرب من كثير من المآسي التي كانت وما زالت تعاني منها، وتهدّد وجودها، فإنها تنشط في ميادين كثيرة، فقد قدمت بعض الأقطار العربية إلى المجتمع الدولي في إطار شبه جماعي، لفتح علاقات جماعية مع المجموعة الأوربية والمجموعة الإفريقية، وإقامة جهاز دائم في مقر الأمم المتحدة لتنسيق العمل العربي المشترك.

ومع ذلك، فأمام الجامعة أعمال كثيرة، ونشاطات عديدة تنتظرها في المستقبل من أجل عمل عربي مشترك هادف ومثمر وفعال.

فإذا لقيت معوقات وحواجز وقفت في وجه قراراتا لتصدها عن التنفيذ، فـإن مـن بـاب التذكير، يمكن أن نبين إلى جانب المعوقات الملاحظات الآتية:

- إذا شوهد نقص حقيقي في اهتمام دول بالجامعة، وأن لا حاجة لهم با، بدليل تخلّف عدد منهم عن حضور بعض المؤتمرات، كما لوحظ انخفاض في مستوى تمثيل رؤساء الوفود لمجالس الجامعة الوزارية، كما سمعت انتقادات عديدة على نشاطاتا من جانب عدد من الملوك والرؤساء العرب، فإن الجامعة هي الأمل الوحيد للجميع للتعبير عن إرادات الشعب العربي، وتحقيق طموحاته، والوقـوف بحزم أمام التكتلات الدولية.

- وإن وجد ضعف في فعاليات وسلوكات القائمين على المؤسسة، فهذا لا يعـني ضـعف الجامعة ولا أهدافها ومبادئها، وإنما يعني وجوب القيام بالالتزامات المترتبة علـى أعضـاء الجامعـة المسؤولين عن تقدمها وتسييرها الأكمل، وتدارك جميع جوانب التقصير فيها.

ولذا: ينبغي الحفاظ على بقاء النظام العربي، وزيادة فعالياته، لأنّ وجوده يزيد مـن تحقيـق المصالح العربية على نحو أفضل، وتلك هي مهمة الجامعة العربية بتنظيماتا ونشاطاتا. فلتكن الجامعة العربية الأداة العربية القوية القومية التي تعلو كل السياسات القطرية المكونة لها.

وبعد هذا الاستعراض لواقع الجامعة من حيث ميثاقها،والرؤية الواضحة لسياساتا سنختم هذا الفصل بإطلالة سريعة على مستقبل الجامعة الذي يتناسب ومستوى طموحاتا، من خلال الفرع الموالي:

الفرع الرابع (خاتمة الفصل): مستقبل الجامعة ومستوى طموحاتا

قامت الجامعة لتبقي التنظيم الإقليمي الوحدوي العربي الوحيد، وأثبتت في كثير من الحـالات على أنا قادرة على التكيف مع تطورات السياسة العربية، بدليل أنا استمرت أكثر من خمسة عقود من الزمن.

فإن وُجّه إليها نقد، فهذا يعود إلى وجود الكيان الإسرائيلي في قلب الوطن العـربي، فهـو التحدي الكبير الذي واجه الجامعة العربية، وما زال يواجهها حتى يزول «ويُرجع كثير من الكتـاب والمؤرخين سبب قصور الجامعة إلى قصور الدولة الكبرى –مصر- في النظام الإقليمي العربي، لأنـا

كفيلة إلى حد كبير بإمكانياتا البشرية والعسكرية بزيمة إسرائيل، وبالتالي فمستقبل دور الجامعـة في مواجهة الكيان الإسرائيلي يتوقف أساسا على مستقبل دور "مصر" في هذه المواجهة»(1). ويتأكـد على الجامعة أن تنجح في دورها تجاه جميع التحديات، والقضايا المصيرية وفي مقدمتها قضية فلسطين لأنّ Ʊاحها مستقبلا يقاâ بمدى قدرتا على كيفية التعامل مع هذه القضية في ظل الأوضاع الدولية الراهنة، وهذا يطلب منها اغتنام الفرص حǴ تستفيد من القدرات العربية، حيـث توجـه الإرادات العربية الصادقة نحو هذه القدرات بمزيد من التضامن العربي المشترك، فهي بذه الطموحـات قـادرة على تجميع الإرادة العربية الواحدة(2)، عندئذ يجب الحفاû عليها، ودعمها حǴ تؤدي ما يطمح إليه الشعب العربي.

وإذا مرّ على الجامعة أكثر من نصف قرن من إنشائها، فإنّ المتغيرات الدولية والإقليمية الكثيرة غدت تحتّم عليها تعديل ميثاقها، ليكون هذا التعديل متجاوزا لكل السلبيات التي ظهرت أثناء التطبيق خلال هذه المدة الطويلة.

أما التعديل المقترح للميثاق فيعالج النقاط الآتية: (المبادÝ، العضوية والانسـحاب، محكمـة العدل العربية، التصويت، تسوية المنازعات العربية، تدابير الأمن الجماعي العربي، هيكل الجامعة).

1- المبادÝ: يتطلب تعديل الميثاق فيما يتعلق بالمبادÝ إضافة ما يلي:

أ- اعتبار الإنسان غاية في كل عمل سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

ب- الجامعة العربية هي الملاذ الوحيد لكل الدول الأعضاء في حل المشكلات.

ج- العمل على تثبيت الخطى الوحدوية، ثم تشجيعها لRقبال على الوحدة العربية الشاملة.

د- أن تكون قرارات الجامعة مهابة من الجميع، والكل ملزمون بتطبيقها.

هـ - الالتزام التام بمبادÝ الجامعة وأهدافها، حǴ لا يلحق أي ضرر بالمصلحة العامة.

2- ̉كمة العدل العربية: إنشاؤها لازم كهيئة قضائية عربية رئيسية للجامعة، وما يصدر عنها من أحكام لها صفة الإلزام، ووجوب التنفيذ- ذكرنا ذلك سابقاً-.

(1)- عبد المنعم (أɮد فارâ)، مرجع سابق، ص: 101.

(2)- مما يؤكد عليه ميثاق الجامعة مبدأ التعاون بين الدول الأعضاء في الجامعة العربية، وهو من المهام الضـرورية الـتي يجـب أن تضطلع با الجامعة بكل مؤسساتا وهياكلها، وتسوية المشاكل والمنازعات من خلال الحوار القومي الأخوي، انظر: الجاسور (ناظم عبد الواحد)، جامعة الدول العربية في تعزيز العمل العربي المشترك: صحيفة الخليج، العدد: 7721/ الأحد 9 يوليو (تموز) 2000.

3- التصويت: تحدد القاعدة اللازمة بالنسبة لصحة انعقاد المجلس الأعلى، ومجلس الشؤون السياسية والتنمية والتكامل الاقتصادي، فيعتمد الأخذ بثلثي الأعضاء الحاضرين، أما بالنسبة لإصدار القرارات فبأغلبية الثلثين، إلا أنّ ما يتعلق منها بالإجراءات والتوصيات فبأغلبية الأعضاء وهذا ما ينبغي الاهتمام به كثيرا.

4- تسوية النزاعات العربية بالطرق السلمية: تخول المجلس الأعلى ومجلس الشؤون السياسية حقّ التصدي لأي نزاع يمسّ الأمن والسلم في الوطن العربي، وتحدي الطرق السلمية الملائمة لحل النـزاع، وإلزام الدول المتنازعة بالتدابير المؤقتة التي يراها المجلس، فإن أخلّت تتخذ بحقها التدابير القسرية، التي قد تصل إلى سحب العضوية من الجامعة. أو الاستعانة بقوات الأمن العربية لحل النـزاع، وللمجلس الحق في إنشاء لجنة خاصة للاضطلاع بأمور التسوية.

5- تدابير الأمن الجماعي العربي: ومن صلاحيات المجلس الأعلى،ومجلس الشؤون السياسية:

أ- الحق في التصدي لأي نزاع يمسّ الأمن والسلم في كافة أصقاع العالم العربي.

ب- الحق في تحديد الطرق اللازمة لحل النـزاع.

ج- الحق في إلزام الدول المتنازعة بالتدابير المؤقتة التي يراها المجلس، فإن لم تستجب الـدول المتنازعة فتعتبر مخلة بالالتزام، وعندئذ يفرض بحقها التدابير القسرية.

د- الحق في إنشاء لجنة غايتها تسوية النـزاعات، وهي لجنة دائمة تقوم بمسـاعدة مجلـس الشؤون السياسية.

هـ- للمجلس الحق في الاستعانة بقوات الأمن العربية لاستقرار الأمن وفضّ النـزاع.

الآلية أو القوة التي يستعان بها: من أجل تحقيق الفقرتين السابقتين (4، 5) فلمجلس الشؤون السياسية الاستعانة بقوات الأمن العربية لفض نزاع أو رد اعتداء، وهذه القوات ينشئها هذا المجلس بقرار من المجلس الأعلى، ويحق لهذه القوات المسلحة التدخل في الأمور التي يطلبها منه المجلس الأعلى أو مجلس الشؤون السياسية والدفاع، حتى لو اقتضى الأمر لردّ اعتداء من دولة أخرى غير عربية ولو خارج حدود الوطن العربي، من أجل السلم والأمن العربي.

6- ما يتعلق بتعديل الميثاق: يتم التعديل بطلب من الأغلبية أي أغلبية ثلثي الدول الأعضاء وأن يصدق على التعديل ثلثي الدول الأعضاء حتى يتم التنفيذ للمطلوب، وفي صدد التعديل لابد من

الأخذ بعين الاعتبار للأمور الآتية:

أ- ألا يتم إتباع أي سياسة خارجية تضر بسياسة الجامعة ومصلحة الأمة العربية، وهذا الأمر يتطلب وضع خطة استراتيجية في مجال السياسة الخارجية تتضمن الوقوف على الأهداف الخاصة والعامة للأمة العربية وجامعتها.

ب- التأكيد على إلزامية القرارات، والعزم الصادق من الدول ذات العلاقة بموضوع القرار أن تقوم بتنفيذه بصدق ووفاء، ويجازى من يخالف.

ج- الأخذ بعين الاعتبار عن مناقشة موضوع ما، الموازنة بين المصالح الخاصة والعامة وتفضيل المصلحة العامة على الخاصة مع تعويض أصحاب المصالح ما لحقهم من ضرر، استنادا إلى القاعدة الفقهية "لا ضرر ولا ضرار".

د- عند التعرض لقضية تسوية النزاعات بين الدول العربية، ضرورة التأكيد على الأخذ بمبدأ "التحكيم الإجباري" ووضع ما يصدر عن مجلس التحكيم موضع الإلزام والتنفيذ، فإن لم يثمر التحكيم، تعرض المشكلة على مجلس محكمة العدل العربية لإصدار الحكم النافذ.

هـ- شطب عقوبة فصل دولة عضو من عضوية الجامعة عند مخالفة تلك الدولة لسياسة الجامعة العربية[1]. وعدم قبول سحب العضوية بطلب من الدولة نفسها، انظر المادة (18) من الميثاق.

و- ضرورة المحافظة على الهوية العربية لأي جزء من أجزاء الوطن العربي كمحافظتنا على الهوية العربية الفلسطينية من التهويد. والانتباه إلى المعالم التي تؤدي إلى طمس عروبة أي منطقة من المناطق العربية، كالمحاولة التي حاولتها "إيران"[2] لطمس الشخصية العربية لمنطقة الخليج بتشجيع الهجرة لكل من "إيرانيين، باكستانيين، هنود، أفغان، أفارقة" كادت تهدد الطابع العربي للمنطقة.

ز- إثبات موجودية الشخصية الاعتبارية القانونية الإقليمية للجامعة العربية على الصعيد الدولي، لتتحدث باسم العرب، وتمثلهم في المنظمات الدولية وتشارك المنظمات هذه في القضايا التي تمسّ الدول العربية، وتهم الوطن العربي[3]. ولتكون عضوا عند المناقشة والمشاورة واتخاذ القرار

---

(1)- وعلى الجامعة أن تبذل قصارى جهدها للعمل على إعادة تلك الدولة إلى الصف العربي.

(2)- وشجعت "بريطانيا" على الهجرة غير المشروعة إلى المنطقة.

(3)- وحري بالجامعة أن تكتّل الجهد العربي في المنظمات الدولية كورقة ضغط على الدول الاستعمارية لتأكيد حركات التحرر العربي والمصالح العربية، كما فعلت الجامعة تجاه القضية الجزائرية.

وبالتالي أن تأخذ الجامعة العربية دورا في تنسيق سياسات الدول العربية في داخل المنظمات الدولية التي تنتسب الدول العربية إليها.

من أجل بلورة عمل عربي مشترك، للمحافظة على العزة العربية وكرامة الأمة ورفعتها.

ويخصّ بالتنبيه، مهمة الجامعة في المحافظة على ولاء الدول العربية للعرب وحدهم بعدم الارتباط بمصالح الاستعمار لا القديم ولا الجديد، لا عسكريا ولا سياسيا ولا اقتصاديا ولا ثقافيا للسيطرة عربيا على الثروات العربية واستثمارها لمصلحة التنمية العربية، فدور الجامعة هنا يتمثل في الدعم التكاملي بإرادات موحدة صادقة فتبدو عندئذ:

- الرمز الفكري والعملي لفكرة القومية العربية، وتحقيق الأماني القومية.

- الصانعة لقراراتا من منظور الفكرة القومية، وعروبة النظام العربي.

- الناشطة في تعديل موازين القوى بين الدول الأعضاء لمصلحة العمل العربي المشترك.

- الناظرة فيما يجري داخل الوطن العربي من علاقات، وما يبرم من اتفاقيات لتوجيهها نحو الصف العربي الموحد ومصلحة الأمة العربية في الداخل والخارج.

- المحافظة على مكانة العرب، وموقفهم ضمن النظام الدولي العالمي، بحيث لا تكون الدول العربية متلقية مستوردة منفعلة، بل فاعلة منفعلة بآن واحد لخيرها وسلامتها.

- إحباط التطلعات الشخصية والأنانية أو المذهبية والعرقية التي تحدث فتنة وقلاقل في دولة من دول الأعضاء، والعمل على امتصاص الغضب الشعبي ضد الحكومات، للوصول إلى إهماد نار الفتنة، والقضاء على الاستغلال الخطر.

فالجامعة العربية هي تتحمل مسؤولية العمل للنشاط العربي المشترك، بإيجاد الروابط العربية القوية لولادة النظام العربي، وانطلاقه للعمل الجماعي، من أجل التكامل والتكافؤ والسلام والأمن العربي في العالم، فلتتحد القوى، وتتضافر الجهود، أمام المعوقات والتحديات الموضوعية، لتعيش حياة طيبة في هذه الدنيا.

فالعالم العربي في حاجة ماسة إلى جامعة الدول العربية لكونا المنظمة الأفضل لا للعرب وحدهم وإنما للدول الأخرى كافة بسبب ما تتميز به الأمة العربية من امتيازات تاريخية وجغرافية وإستراتيجية.

والجدير بالذكر: أن ما تمت الإشارة إليه من سبل ووسائل من أجل أن تأخذ المقررات طريقها إلى التنفيذ فإن ما جاء في القمة السابعة عشر المنعقد في الجزائر أشار إلى عدد لا بأس به من القرارات التي ذكرناها –المذكورة في الملحق الرابع من هذا البحث-.

ولا يخفى على كل مستمع لتلك القرارات، وقارئ لها، وخاصة في الجزء الأخير منها تتراءى له ما كانت تصير إليه القرارات من إهمال وعدم التنفيذ لأسباب ذكرها الأمين العام لجامعة الدول العربية "عمرو موسى" وهي ما أشرنا إليه في غضون البحث.

وإذا كان الأمل مطروحاً خلال السنة الجارية حتى مؤتمر القمة الثامن عشر الذي سينعقد العام القادم في السودان لتنفيذ ما اتخذ من مقررات إن شاء الله تعالى.

الخاتمة:

على الرغم مما كان يعانيه الشعب العربي من تحديات خارجية هيمنت على مقدراته ونزاعات أثّرت على آماله، وأفكار مختلفة أدّت إلى انقسامه حول تحقيق الإقليمية[1]. ولكن الحقيقة التي لا ريب فيها أن الشعب العربي يأمل في الوحدة العربية، ويطمح في النظام العربي المشترك ويسعى للعمل العربي الجماعي.

وتجاوزاً بل وتغلباً على كلّ المعوقات والأفكار التي تنادي بالتجزئة (القطرية)، أنشأ العرب جامعة الدول العربية، انطلاقاً من فكرة التعاون الاقتصادي والفني ومن ثمّ أخذوا بقدر من الأمن الدولي، فأنشأوا علاقات مع المنظمات الدولية وفي مقدمتها هيئة الأمم المتحدة.

فالجامعة العربية «هي انعكاس طبيعي للحقيقة القومية العربية التي هي ثمرة التكوين القومي العربي عبر التاريخ. وهذا يدلل على أن نشوء الجامعة العربية حتمية تاريخية بقرار عربي»[2]. أي إنها نقيض فعليّ للتجزئة القوميّة بكل أشكالها ومضامينها.

وقد تبيّنت مقاصد[3] الجامعة وأهدافها من الميثاق، وما تلاه من معاهدات وقرارات يمكن إيجازها فيما يأتي:

الهدف الأول: تعزيز الهوية العربية. ويتطلب هذا الهدف التركيز على أمرين اثنين، أولاهما: بلورة هذه الهوية فعلياً في وحدة عربية، والثاني: حذف كل ما يناقض الوحدة العربية من كل عوامل التجزئة، ودوافع التحدي الداخلية والخارجية، وفي مقدمة ذلك الاستعمار الاستيطاني اليهودي في فلسطين، ومن ثمّ الصراعات والنزاعات الداخلية العربية- العربية. وبالتالي، فإن هذا الهدف يتحقق بشكل إيجابي عندما تكون الجامعة قوية ذات أثر فعّال على الساحة العربية.

الهدف الثاني: توثيق الصلات بين الدول الأعضاء توثيقاً وطيداً في نواحي النشاط المختلفة لتحقيق أماني وآمال الشعب العربي نحو تحقيق الهدف القومي الأسمى، وهو الوحدة العربية.

ولكي يؤتي هذا الهدف ثماره، ينبغي الأخذ بعين الاعتبار إلى الدول الأعضاء من حيث ما تقضي به قوانينها الخاصة بها، ونظمها الوطنية التي تعمل بموجبها، وكذلك عدم المساس باستقلال

1- يتراوح الفكر حول تحقيق الإقليمية إلى رأيين، أولاهما: من يرى في الإقليمية العلاج للأمن الدولي. والثاني: من يحسب أن نطاق الإقليمية ينحصر في التعاون الاقتصادي والفني.

2- عزيز (السيد جاسم): المفكر العربي وجامعة الدول العربية. شؤون عربية. العدد:12. فيفري(شباط) 1982م. ص:187.

3- المقاصد: هي الغايات المشتركة.

هذه الدول وسيادتها. وينطبق هذا على الدول الغير الأعضاء.

الهدف الثالث: حفظ السلم والأمن العربي أولاً، والتعاون الدولي لحفظ السلم والأمن الدولي. ويتطلب تحقيق هذا الهدف الاهتمام بما يلي:

1- فض وحل النزاعات التي تثور بين الدول الأعضاء بعضهم والبعض الآخر، أو بين الدول الأعضاء، ودولة أو أكثر من الغير. بإبرام المعاهدات والاتفاقيات.

2- تقرير وسائل التعاون مع المنظمات والهيئات الدولية، لكفالة الأمن والسلم الدولي. وتنظيم العلاقات الاقتصادية والمالية والجمركية والثقافية والاجتماعية والسياسية على أساس العدل والمساواة في الحقوق والواجبات.

الهدف الرابع: تنسيق الخطط السياسية تحقيقاً للتعاون بين الدول العربية تعاوناً وثيقاً في الشؤون الاقتصادية والمالية والجمركية والثقافية والاجتماعية والصحية وشؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين. على أن يؤخذ بالاعتبار صيانة استقلال وسيادة الدول الأعضاء. ولا يخفى على المسؤولين عند التطبيق لبنود الميثاق ومعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي أن تحقيق التعاون في هذه المجالات يترتب عليها علاقات سياسية بقوة متناسبة.

ومن الضروري -كذلك- تحقيق ما ينجم عن هذه المجالات من التأكيد على الغاية الأساسية التي يجب أن يجنيها الشعب العربي، والتي تتمثل في الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية[1].

وتحقيقاً لهذه الأهداف والمقاصد، قامت الجامعة بنشاطات وفعاليات مختلفة متعددة ومتنوعة المجالات والاتجاهات نذكر منها على سبيل المثال:

فعاليات الجامعة:

1- مساندة الجامعة للأقطار العربية غير المستقلة، بتقديم العون والمساعدة كي تتخلص من نير الاستعمار، وتسترد حريتها. كما أنها دافعت عن قضايا أمام المحافل الدولية.

2- إنشاء إدارة ثقافية للنهوض بالثقافة العربية، وتوحيد نظم التعليم في الوطن العربي. وإلى جانب ذلك أنشأت الجامعة معهد المخطوطات العربية، ومعهد الدراسات العربية العالية. أسفر ذلك عن العديد من المآثر الثقافية سواء كان ذلك عن طريق الدراسات التربوية وقيام تعاون مع بعض المنظمات العالمية كالأونسكو، وتوقيع معاهدات ثقافية بين دول الجامعة... وأكثر ذلك ما زال في

1- استخلصت هذه الأهداف من ديباجة الميثاق. والمواد: 8.5.3.2.1 من الميثاق وما في معاهدة الدفاع المشترك. إضافة إلى ما تشير إليه بعض القرارات بطريق مباشر.

مراحله الأولى.

3- توحيد المصطلحات القانونية، وتوحيد القوانين العربية، وإبرام اتفاقيات بين الدول الأعضـاء مثل:«اتفاقية تنفيذ الأحكام، واتفاقية تسليم المجرمين، واتفاقية الجنسية...».

4- ومن أجل ربط الأقطار العربية ببعضها أنشأت الاتحـاد العـربي للمواصـلات السـلكية واللاسلكية، والاتحاد البريدي العربي، وإنشاء طرق برية وحديدية عربية، واتفاقية مجلس الطيران المدني العربي...

5- تنظيم النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء، والعمل على توحيد اقتصادها، فأنشأت المجلـس الاقتصادي، وعملت على إيجاد السوق العربية المشتركة[1].

6- المحاولات العديدة لتعديل ميثاق الجامعة، وإدخال إصلاحات جوهرية عليه فقد تقدمت دول عديدة من الدول الأعضاء مشروعات متعددة من أجل التعديل والإصلاح للميثاق، لكن بعضـها لم يشهد النور، والبعض الآخر أجهض أو طوي في ملفات الجامعة إلى الأبد، إذا لم تنتبه إليها نظـرات المخلصين.

قد يتساءل البعض عن فشل الجامعة في تحقيق ما هدفت إليه، وما قامت بـه علـى سـبيل الاقتراح أو التنفيذ. وللإجابة على ذلك يمكن القول، بأن الدواعي والأسباب كثيرة منها ما يتعلـق بالقرارات، وما يتعلق بالتحديات الداخلية والخارجية. ونوجز فيما يلي ما يتعلق بأمرين اثنين وهما:

أ- عدم فعالية القرارات:

يقول المجذوب:«إن الجامعة قد أصدرت، منذ إنشائها، أكثر من أربعة آلاف قرار، والغريب أو المستغرب أن أكثر من 85% من هذه القرارات قد صدرت بموافقة إجماعية. والأغرب أن أقل من 4% منها قد حظي بالتنفيذ. وما نفذ هو أقلها أهمية وفائدة. وهذه الظاهرة تدل على تفاقم أمرين:

- استخفاف الأنظمة العربية الحاكمة بوجود هذه المنظمة القومية.

- وتصميم هذه الأنظمة على تعطيل أي نشاط وحدوي تنهض به الجامعة، لأن الوحدة تعني زوال الأنظمة الإقليمية»[2].

1- إن هذا النشاط كبير الأهمية في العلاقات العربية، ولكن معظمه بقي حبراً على الورق، بل إن أكثر المقترحات في مجالات الثقافة والاقتصاد والمواصلات لم توضع موضع التنفيذ. حتى إن المواطن العربي لا يملك حرية التنقل والانتقال بين الدول العربية إلا بتأشيرة دخول تمنح له وفق الأمزجة الحاكمة لتلك البلد، وبعد عناء ومشقة وجهد. فإن دخل مطاراً عربياً وجب عليه أن ينتظر سـاعات - في بعض الدول - أو أياماً، وبعد تفتيش مهين... إلخ.

2- محمد المجذوب: المفكر العربي وجامعة الدول العربية. مرجع سابق. ص: 244.

ونتيجة لذلك، فإن زعزعة القرارات سببها:

1.ما تتأثر به من النـزعة الداخلية الموجودة ضمن الجامعة،وهي ما بين التيار القومي،والتيار القطري

2. من المقدر الذي يجب أن يعتمد عليه في إصدار القرارات، أن تصدر عن المجلس ولكـن أغلبيـة القرارات كانت تصدر عن اللجنة السياسية حيث «تتخذ توصياتا بالأغلبية العاديـة، ثم تصـاغ في شكل قرار يعرض على مجلس الجامعة، حيث تجري الموافقة عليه عادة دون مداولة جدية»[1]. فكثيراً ما تقوم اللجنة السياسية بدور الجهاز الرئيسي في اتخاذ قرارات مجلس الجامعة.

3. كما تتأثر القرارات بمحاولات تبدو من دول أعضاء الجامعة، غايتها تحقيق أهداف وطنية خاصة با عن طريق أجهزة الجامعة. بينما تدف دول أخرى تقديراً منها لجدوى النظام أن تتنازل وتضحي بجزء من سيادتا للسير قدماً بأهداف الجامعة نحو التقدم. ولكن تغلب أحد هذين الاتجـاهين علـى الآخر هو الذي يجعل القرارات الصادرة هشة عند التنفيذ.

4. وعلى ري البعض الذين يعتبرون تصميم الجامعة إنما هو لتكون وكالة تنسيق لعجزها عن استعمال وسائل القهر والجزاء عند الإخلال بمضمون القرار، لذا جاءت القرارات على شكل توصية أو طلب أو استحثاث للدول الأعضاء، لاتخاذ إجراء مشترك. فهذه حصيلة طبيعية لواقع الجامعة.

5. ولا ننسى ما يواجه الجامعة من مشكلات كثيرة، وفي مقدمتها قضية فلسطين منذ عـام 1947م والحروب المتوالية من اليهود على الأمة العربية بدءاً من عـام 1948م إلى 1967م و1973م... وإلى يومنا هذا... بالإضافة إلى مشكلات داخلية في بعض الدول العربية كمشكلة لبنان في عـام 1958م و1981م حتى الصلح بين الأطراف المتنازعة.

6. ومن المشكلات التي تواجه الجامعة هو مشكلة الميزانية الضعيفة الهزيلة. لأن المسؤوليات الجسـام الملقاة على كاهل الجامعة، تحتاج إلى ميزانية كبيرة. ولكنها كانت تقع بالعجز فتلجـأ إلى الـدول الأعضاء لسد العجز.

7. ومن الأسباب الداعية إلى توهين القرارات مسألة التصويت، حيث إن القرارات تؤخذ بالإجماع[2]. وهذه القضية ذكرها الميثاق، وخاصة المادة (9).

8. تأثير الدول الغربية على عدد من الدول الأعضاء، لتحقيق أغراضها ومطامعها التي تسعى إليهـا. فبريطانيا تحب السيطرة على المنطقة، واليهود يعيثون في فلسطين الفساد، وفرنسا تثير الفتن في شمـالي

1- الغنمي: جامعة الدول العربية. مرجع سابق. ص: 85.

2- وقد تكلمنا سابقاً عن هذه المشكلة.

إفريقيا، وأمريكا تفرض نفوذها على منطقة الخليج وتحاول الهيمنة عليه... ناهيك عن الولاءات والتبعية من قبل البعض، حيث تؤثر في الآراء والأفكار التي تلعب دورها عند إصدار القرار وتنفيذه.

9. الاعتماد على الوسائل التقليدية في تسوية النزاعات كالوساطة والتوفيق والتحكيم، المادة (5) من الميثاق. فلا جزاء، ولا محكمة عدل عربية تصدر أحكامها النافذة.

ب- ضعف في الميثاق:

إن نظرة متأنية في مواد الميثاق على ضوء القانون الدولي العام، وعلى ما يجري في الحقل الدولي، وما طرح في الميدان العالمي "النظام العالمي الجديد" وتشكيل التكتلات الدولية من جهة. والرقيّ بالتضامن العربي إلى مستوى آمال وأماني الشعب العربي في النظام العربي، والعمل العربي المشترك، وبالتالي رفاهية هذا الشعب، في ظل الأمن الجماعي في المجال العسكري والاقتصادي، فإن الأمر يتطلب تعديل الميثاق مع المستجدات الدولية.

مع العلم بأن مسألة تعديل الميثاق ظاهرة قديمة، منذ أن دخل -الميثاق- حيز التنفيذ، وغدت هذه الظاهرة مطلباً ملحاً في الستينات والسبعينات، وإن تأرجحت المواقف في هذا الصدد ما بين الحماسة والفتور، وما بين التعجيل في التعديل والإرجاء. «وكذا ما بين أصحاب النظرة المثالية المتفائلة التي تجاوز منطق الدولة الوطنية للشروع في إرساء قواعد القومية، وبين أصحاب النظرة الواقعية البراغماتية التي تتعامل مع الكيانات القائمة كمعطى ثابت مع محاولة إصلاح الهياكل من منظور تقني صرف»[1].

ومهما يكن من مواقف متباينة، فإن المادة (19) من الميثاق تنص على إمكانية تعديله. وعندئذ يتأكد التعديل على النقاط الآتية:

أ- الهيكلة الحديثة التي توفي برقي الجامعة على مستوى العصرنة.

ب- موضوع العضوية، وأقسامها، والمستجدات، وموضوع الانسحاب أو الفصل من الجامعة.

ج- التسوية السلمية للنزاعات العربية، وقضية التصويت عند اتخاذ القرارات.

د- مسألة الأمن والسلم العربي، والقوات العربية، لوقف النزاع، ورد العدوان.

1- ولأصحاب النظرة البراغماتية تخوفهم من التعديل الذي إن فتح أدّى إلى باب الاجتهاد وعندها تتحول الجامعة إلى منظمة أكثر فعالية، وخاصة في إلزامية القرارات، وفرض العقوبات، وتسوية النزاعات، ولذا وقفوا موقف المعارض لمسألة التعديل.

انظر: عبد القادر القادري: انطباعات حول مشروع تعديل ميثاق الجامعة. شؤون عربية العدد (25) مارس (آذار) 1983م. ص: 98-100.

ومما سبق يمكن أن نضع المقترحات الآتية:

المقترحات:

في ختام هذا البحث، يقتضي الحال أن نذكر المقترحات الآتية:

أولاً- لتحقيق فعالية القرارات، لابد من الوصول إلى تغيير جذري لميثاق الجامعة وأهدافها بحيث تتطور مبادئها وأساليب النشاط، وما يشترط على قاعدة الإجماع شرطاً لإلزامية القرارات وما يقدم نظماً للإدارة، من أجل معالجة كل القضايا العربية في مختلف الميادين الفاعلة. وذلك وفقاً لمقتضيات التطور العام. على شرط أن يكون للميثاق صيغة قانونية، واقعية، فعّالة.

ثانياً- أن يكون للجامعة دور مستقل كمؤسسة قومية، بعيدة عن مهاترات الكيانات المتفرقة التي تصل بمثيلتها إلى حد النزاع. وهذه الاستقلالية وإن كانت صعبة التحقيق، إلا أن توافق الإرادات العربية من أجل هدف وحدوي قومي مشترك، والتنازل عن جزء من السيادة الوطنية لصالح هذه المؤسسة القومية، أمر لا يكون مستحيلاً أبداً. فلتتوفر الإرادة والغيرية والشجاعة وعدم الرضوخ للضغوط الخارجية، عندئذ يتحقق الهدف الأسمى.

ثالثاً- حسم الخلافات العربية-العربية. لأن النزاعات تفضي إلى العديد من السلبيّات وفي مقدمتها:

- فراغ في التنسيق الإداري والاقتصادي والسياسي والثقافي.
- إضعاف المعاملات مع الأشقاء في الدول العربية.
- إضعاف القدرات العربية أمام العدو اليهودي المتغطرس.
- جعل هدف تحرير الأراضي العربية من براثن يهود، وإيقافها دون تحقيق هدفها (إسرائيل الكبرى) من الفرات إلى النيل.

ولذا: ينبغي إزالة الفجوة الواسعة بين الشعوب وحكامها من جهة، وبين الحكام بعضهم بعضاً من جهة أخرى. وكذلك ضبط استراتيجية عربية موحدة من أجل الأمن القومي والسلام الإقليمي والدولي.

رابعاً- وإزاء حسم الخلافات العربية-العربية، وفض النزاعات على الجامعة أن يكون لها دور فعال في التدخل للعمل على حل كل المشكلات، سواء عن طريق تحكيم فعال، أو أي صيغة تكون عملية مجدية وذات فائدة بحيث تكون القرارات جدية ملزمة وهذا الأمر يتطلب إنشاء محكمة عدل عربية، وقوات ردع عربية دائمة.

خامساً- تطوير التعاون الاقتصادي المشترك. وهذا يتطلب إيجاد ما يلي:

1- تعزيز القدرات الاقتصادية العربية، والتنمية القومية.

2- استثمار الأموال العربية لمصلحة العرب عامة، واستثمار الموارد المائية والزراعيـة والنفطيـة للتكامل القومي، ولقوة العرب في الميادين السياسية والاجتماعية وغيرها.

3- إيجاد صيغ ثابتة للتعاون الاقتصادي بين الدول العربية، وبينها وبين الدول الأفريقية والـدول الأخرى المنادية بالعدل والمساواة والتعاون على الخير مع الغير.

4- وضع خطة تنفيذية عن طريق الأجهزة المتخصصة في الجامعة للوصول إلى الحد الأدنى مـن الاكتفاء الذاتي في المجالين (الزراعي والصناعي).

سادساً- أن يتصف المسؤولون في الجامعة بالفكر القومي العربي، فيختـارون مـن كبـار القوميين العرب، والضليعين في السياسة والقانون والاجتماع. وفي مقدمتهم الأمين العام للجامعـة. وأن يكون الموظفون من مختلف الدول الأعضاء في مقر الجامعة ووكالاتها.

على أن يكون الاهتمام الأول للمسؤولين في الجامعة القيام ببحـوث لدراسـات الوحـدة العربية، وعلاقة الجامعة بالمنظمات العربية والدولية، ودراسة الاستعمار الاستيطاني المقارن في العـالم لدراسة عنصرية اليهود.

سابعاً- تكثيف الجهود الفكرية العلمية، والامكانات المادية، لامتلاك تكنولوجيـا حديثـة متطورة، لموازاة العالم المتقدم، وسد احتياجات البلاد العربية.

ثامناً- إقامة قيادة عسكرية مشتركة، وقوات عربية مشتركة فعالة توضع تحت إمرة الجامعة العربية للوقوف على القضايا المصيرية الداخلية والخارجية.

تاسعاً- تكثيف وتطوير العمل الإعلامي لتحسين الصورة العربية لدى الرأي العام العالمي. وهذا - بالدرجة الأولى - من مهمات الأمانة العامة للجامعة.

عاشراً- إنشاء روابط مختلفة في الدول العربية، تعنى بشؤون الجامعة، وتقوم بوصل الفعاليات الفكرية العربية بين الدول العربية بعضها البعض، وبينها وبين الجامعة كذلك حتى تكون على بينة من مجرى الأحداث في العالم العربي.

كما أن هذه الروابط تدعم الثقة بين الدول العربية والجامعة من جهة، وتدعم الجامعة بتقوية أجهزتها وتحقيق أغراضها من جهة أخرى.

إن تنفيذ هذه المقترحات ونحن في القرن الواحد والعشرين يحتاج إلى توعية عربيـة شـعبية عامة، وإلى إدراك عربي قومي واسع، وإلى وحدة أو إتحاد عربي قومي حتى نستطيع مواجهة مجريات العصر، وتحديات الآخرين. ومن ثم لإزالة العدوان، والمحافظة على الأمن والسلام تحت راية عربيـة واحدة ترفرف في سماء الجامعة العربية. وما ذلك على الله بعزيز.

الملحق الأول:

ميثاق جامعة الدول العربية

08 ربيع الثاني 1364 هـ

22 مارس (آذار) 1945 م

ميثاق جامعة الدول العربية

إن حضرة صاحب الجلالة ملك العراق.

وحضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية.

وحضرة صاحب السمو الملكي أمير شرق الأردن.

وحضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية.

وحضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية.

وحضرة صاحب الجلالة ملك مصر.

وحضرة صاحب الجلالة ملك اليمن.

تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال تلك الدول وسيادتها، وتوجيهاً لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة، وصلاح أحوالها، وتأمين مستقبلها، وتحقيق أمنها وآمالها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية.

قد اتفقوا على عقد ميثاق لهذه الغاية، وأنابوا عنهم المفوضين الآتي أسمائهم:

(يلي ذلك أسماء المفوضين).

الذين بعد تبادل وثائق تفويضهم التي تخولهم سلطة كاملة والتي وجدت صحيحة ومستوفاة الشكل قد اتفقوا على ما يلي:

مادة 1- تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق. ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة، فإذا رغبت في الانضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة، ويعرض على المجلس في أول جلسة تعقد بعد تقديم الطلب.

مادة2- الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا لتعاون بينها،وصيانة لاستقلالها وسيادتها،والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها.

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية:

أ/ الشؤون الاقتصادية والمالية، ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة.

ب/ شؤون المواصلات ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.

ج/ شؤون الثقافة.

د/ شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين.

هـ/ الشؤون الاجتماعية.

و/ الشؤون الصحية.

مادة 3- يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها.

وتكون مهمته القيام على تحقيق أغراض الجامعة، ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات في الشؤون المشار إليها في المادة السابقة، وفي غيرها.

ويدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

مادة 4- تؤلف لكل من الشؤون المبينة في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه في شكل مشروعات اتفاقات على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة.

ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى. ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل.

مادة 5- لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض النزاعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة. فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً.

وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته.

ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، وبين دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما.

وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء.

مادة 6- إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً.

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء، ويصدر القرار بالإجماع، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية.

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة. وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة، حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده.

مادة 7- ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله.

وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية.

مادة8- تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول، وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام فيها.

مادة 9- لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق اتخاذ ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض.

والمعاهدات والاتفاقات التي سبق أن عقدتها أو التي فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أي دولة أخرى، لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين.

مادة 10- تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية، ولمجلس الجامعة أن يجتمع في أي مكان آخر يعينه.

مادة 11- ينعقد مجلس الجامعة انعقاداً عادياً مرتين في كل من شهري مارس وأكتوبر. وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة.

مادة 12- يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين.

ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام. ويعين الأمين العام بموافقة مجلس الجامعة الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة.

ويضع مجلس الجامعة نظاماً داخلياً لأعمال الأمانة العامة، وشؤون الموظفين.

ويكون الأمين العام في درجة سفير، والأمناء المساعدون في درجة وزراء مفوضين.

ويعين في ملحق لهذا الميثاق أول أمين عام للجامعة.

مادة 13- يعد الأمين العام مشروع ميزانية الجامعة، ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية.

ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة في النفقات، ويجوز أن يعيد النظر فيه عند الاقتضاء

مادة 14- يتمتع أعضاء مجلس الجامعة، وأعضاء لجانه وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلي بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بأعمالهم.

وتكون مصونة حرمة المباني التي تشغلها هيئة الجامعة.

مادة 15- ينعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية، وبعد ذلك بدعوة من الأمين العام.

ويتناوب ممثلو دول الجامعة رياسة المجلس في كل دورة انعقدت بشكل عادي.

مادة 16- فيما عدا الأحوال المنصوص عليها في الميثاق يكتفي بأغلبية الآراء، لاتخاذ المجلس قرارات نافذة في الشؤون الآتية:

أ/ شؤون الموظفين.

ب/ إقرار ميزانية الجامعة.

ج/ وضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة.

د/ تقرير فض أدوار الاجتماع.

مادة 17- تودع الدول المشتركة في الجامعة الأمانة العامة نسخاً من جميع المعاهدات والاتفاقات التي عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها.

مادة 18- إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها، أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة.

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة، وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول، عدا الدولة المشار إليها.

مادة 19- يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق، وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام.

ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب، وللدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة.

مادة 20- يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقاً للنظم الأساسية المرعية في كل من الدول المتعاقدة. وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة، ويصبح الميثاق نافذاً قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق مع أربع دول.

حرر هذا الميثاق باللغة العربية في القاهرة بتاريخ 8 ربيع الثاني سنة 1364هـ (22 مـارâ

سنة 1945م) من نسخة واحدة. تحفظ في الأمانة العامة.

وتسلم صورة مطابقة لqصل لكل دولة من دول الجامعة.

إمضاءات

صورة مطابقة لqصل.

الأمين العام للجامعة العربية.

ملحق خاص بفلسطين

منذ نهاية الحرب العظمى الماضية، سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية ومنها فلسطين ولاية تلك الدولة، وأصبحت مستقلة بنفسها غير تابعة لأية دولة أخرى، وأعلنت معاهدة **"لوزان"** أن أمرها لأصحاب الشأن فيها. وإذا لم تكن قد مكنت من تولي أمورها فإن ميثاق العصبة في سنة 1919م لم يقرر النظام الذي وضعه له إلا على أساس الاعتراف باستقلالها. فوجودها واستقلالها الدولي من الناحية الشرعية أمر لا شك فيه، كما أنه لا شك في استقلال البلاد العربية الأخرى، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلاً دون اشتراكها في أعمال مجلس الجامعة.

ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية، أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلاً يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربي من فلسطين للاشتراك في أعماله.

الملحق الثاني:

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي

13 أبريل (نيسان) 1950 م

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي:

إن حكومات:

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة الأردنية الهاشمية.

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية.

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العراقية.

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية.

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية.

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة المصرية.

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة المتوكلية اليمنية.

رغبة منها في تقوية الروابط وتوثيق التعاون بين دول الجامعة العربية، حرصاً على استقلالها ومحافظة على تراثها المشترك.

واستجابة لرغبة شعوبها في ضم الصفوف لتحقيق الدفاع المشترك عن كيانها، وصيانة الأمن والسلام، وفقاً لمبادئ ميثاق جامعة الدول العربية، وميثاق الأمم المتحدة ولأهدافها وتعزيزاً للاستقرار والطمأنينة، وتوفير أسباب الرفاهية والعمران في بلادها.

قد اتفقت على عقدها لهذه الغاية، وأنابت عنها المفوضين الآتية أسماؤهم[1]: الذين بعد تبادل وثائق التفويض التي تخولهم سلطة كاملة، والتي وجدت صحيحة ومستوفاة الشكل.

قد اتفقوا على ما يأتي:

المادة الأولى

تؤكد الدول المتعاقدة، حرصاً منها على دوام الأمن والسلام واستقرارهما عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السلمية، سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها، أو في علاقتها مع الدول الأخرى.

المادة الثانية

تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر منها، أو على قواتها، اعتداء عليها جميعاً. ولذلك فإنها، عملاً بحق الدفاع الشرعي - الفردي والجماعي - عن كيانها، تلتزم بأن

(1)- لا داعي لذكر الأسماء لأن المعمول عليه مبادئ وأهداف المعاهدة. انظر: شؤون عربية، العدد: 25/آذار (مارس) 1983م. ص: 248-252.

تبادر إلى معونة الدولة أو الدول المعتدى عليها، وبأن تتخذ على الفور، منفردة ومجتمعة، جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما.

وتطبيقاً لأحكام المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية، والمادة الحادية والخمسين من ميثاق الأمم المتحدة يخطر على الفور مجلس الجامعة، ومجلس الأمن بوقوع الاعتداء وما اتخذ في صدده من تدابير وإجراءات.

المادة الثالثة

تتشاور الدول المتعاقدة فيما بينها، بناء على طلب إحداها كلما هددت سلامة أراضي أية واحدة منها أو استقلالها أو أمنها.

وفي حالة خطر حرب أو قيام حالة دولية مفاجئة تخشى خطرها، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعيها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف.

المادة الرابعة

رغبة في تنفيذ الالتزامات السالفة الذكر على أكمل وجه تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها. وتشترك، بحسب مواردها وحاجاتها، في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أي اعتداء مسلح.

المادة الخامسة

تؤلف لجنة عسكرية دائمة من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه.

وتحدد في ملحق هذه المعاهدة اختصاصات هذه اللجنة الدائمة بما في ذلك وضع التقارير اللازمة المتضمنة عناصر التعاون والاشتراك المشار إليهما في المادة الرابعة.

وترفع هذه اللجنة الدائمة تقاريرها عما يدخل في دائرة أعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك المنصوص عنه في المادة التالية.

المادة السادسة

يؤلف، تحت إشراف مجلس الجامعة، مجلس للدفاع المشترك يختص بجميع الشؤون المتعلقة بتنفيذ أحكام المواد 2، 3، 4، 5 من هذه المعاهدة، ويستعين على ذلك باللجنة العسكرية المشار إليها في المادة السابقة.

ويتكون مجلس الدفاع المشترك المشار إليه من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم.

وما يقرره المجلس بأكثرية ثلثي الدول يكون ملزماً لجميع الدول المتعاقدة.

المادة السابعة

استكمالاً لأغراض هذه المعاهدة وما ترى إليه من إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية، الزراعية والصناعية، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الأهداف.

المادة الثامنة(1)

ينشأ مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية، أو من يمثلونهم عند الضرورة لكي يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلاً بتحقيق الأغراض المبينة في المادة السابقة.

وللمجلس المذكور أن يستعين في أعماله بلجنة الشؤون الاقتصادية والمالية المشار إليها في المادة الرابعة من ميثاق جامعة الدول العربية.

المادة التاسعة

يعتبر الملحق المرفق بهذه المعاهدة جزءاً لا يتجزأ منها.

المادة العاشرة

تتعهد كل من الدول المتعاقدة بألا تعقد أي اتفاق دولي يناقض هذه المعاهدة وبألا تسلك في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى مسلكاً يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة.

---

(1)- عدلت هذه المادة بالقرار 2552 تاريخ 1977/2/29. فأصبحت على الشكل الآتي: 1- ينشأ في جامعة الدول العربية مجلس يسمى (المجلس الاقتصادي والاجتماعي) يضم وزراء الدول الأعضاء المختصين، ووزراء الخارجية أو من ينوب هؤلاء. تكون مهمته تحقيق أغراض الجامعة الاقتصادية والاجتماعية وما يتصل بها مما نص عليه في ميثاق الجامعة العربية أو هذه الاتفاقية. 2- يتولى المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة الموافقة على إنشاء أية منظمة عربية متخصصة كما يشرف على حسن قيام المنظمات الحالية بمهامها المبينة في مواثيقها وذلك وفق الأحكام التي يقررها لذلك.

المادة الحادية عشرة

ليس في أحكام هذه المعاهدة ما يمس، أو يقصد به أن يمس بأية حال من الأحوال، الحقـوق والالتزامات المترتبة، أو التي قد تترتب للدول الأطراف فيها بمقتضى ميثاق هيئة الأمـم المتحـدة أو المسؤوليات التي يضطلع بها مجلس الأمن في المحافظة على السلام والأمن الدولي.

المادة الثانية عشرة

يجوز لأية دولة من الدول المتعاقدة، بعد مرور عشر سنوات من نفـاذ هـذه المعاهـدة، أن تنسحب منها في نهاية سنة من تاريخ إعلان انسحابها إلى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

المادة الثالثة عشرة

يصدق على هذه المعاهدة وفقاً للأوضاع الدستورية المرعية في كل من الدول المتعاقدة.

وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية وتصبح المعاهدة نافذة قبل من صدق عليها بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمانة العامة وثائق تصديق أربـع دول على الأقل.

حررت هذه المعاهدة باللغة العربية في القاهرة بتاريخ 25 جماد آخر سنة 1369هـ الموافـق 13 أبريل (نيسان) سنة 1950م من نسخة واحدة تحفظ في الأمانة العامة لجامعـة الـدول العربيـة وتسلم صورة منها مطابقة للأصل لكل دولة من الدول المتعاقدة.

إمضاءات

الملحق العسكري:

البند الأول

تختص اللجنة العسكرية الدائمة المنصوص عليها في المادة الخامسة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية بالأمور الآتية:

أ) إعداد الخطط العسكرية لمواجهة جميع الأخطار المتوقعة، أو أي اعتداء مسلح يمكن أن يقع على دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة أو على قواتها وتستند في إعداد هذه الخطط على الأسس التي يقررها مجلس الدفاع المشترك.

ب) تقديم المقترحات لتنظيم قوات الدول المتعاقدة، ولتعيين الحد الأدنى لقوات كل منها حسبما تمليه المقتضيات الحربية وتساعد عليه إمكانيات كل دولة.

ج) تقديم المقترحات لزيادة كفاية قوات الدول المتعاقدة من حيث تسليحها وتنظيمها وتدريبها لتتمشى مع أحدث الأساليب والتطورات العسكرية وتنسيق كل ذلك وتوحيده.

د) تقديم المقترحات لاستثمار موارد الدول المتعاقدة الطبيعية والصناعية والزراعية وغيرها وتنسيقها لصالح المجهود الحربي والدفاع المشترك.

هـ) تنظيم تبادل البعثات التدريبية وتهيئة الخطط للتمارين والمناورات المشتركة بين قوات الدول المتعاقدة وحضور هذه التمارين والمناورات ودراسة نتائجها بقصد اقتراح ما يلزم لتحسين وسائل التعاون في الميدان بين هذه القوات والبلوغ بكفايتها إلى أعلى درجة.

و) إعداد المعلومات والإحصائيات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة وإمكانياتها الحربية ومقدرة قواتها في المجهود الحربي المشترك.

ز) بحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التي يمكن أن يطلب إلى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب إلى جيوش الدول المتعاقدة الأخرى العاملة في أراضيها تنفيذاً لأحكام هذه المعاهدة.

البند الثاني

يجوز للجنة العسكرية الدائمة تشكيل لجان فرعية دائمة أو مؤقتة من بين أعضائها لبحث أي موضوع من الموضوعات الداخلية في نطاق اختصاصاتها. ولها أن تستعين بالأخصائيين في أي موضوع من هذه الموضوعات ترى ضرورة الاستعانة بخبرتهم أو برأيهم فيه.

البند الثالث

ترفع اللجنة العسكرية الدائمة تقارير مفصلة عن نتيجة بحوثها وأعمالها إلى مجلس الدفاع المشترك المنصوص عليه في المادة السادسة من هذه المعاهدة كما ترفع إليه تقارير سنوية عما أنجزته خلال العام من هذه البحوث والأعمال.

البند الرابع

تكون القاهرة مقراً للجنة العسكرية الدائمة. وللجنة مع ذلك أن تعقد اجتماعاتها في أي مكان تعينه.

وتنتخب اللجنة رئيسها من بين أعضائها لمدة عامين، ويمكن تجديد انتخابه. ويشترط في الرئيس أن يكون على الأقل من الضباط القادة "من الضباط العظام".

ومن المتفق عليه أن يكون جميع أعضاء هذه اللجنة من ذوي الجنسية الأصلية لإحدى الدول المتعاقدة.

البند الخامس

تكون القيادة العامة لجميع القوات العاملة في الميدان من حق الدولة التي تكون قواتها المشتركة في العمليات أكثر عدداً وعدة من كل قوات الدول الأخرى. إلا إذا تم اختيار القائد العام على وجه آخر بإجماع آراء حكومات الدول المتعاقدة.

ويعاون القائد العام في إدارة العمليات الحربية هيئة ركن مشتركة.

إمضاءات

مندوبو الدول (الأردن - سورية - العراق - السعودية - لبنان - مصر - اليمن)

بروتوكول إضافي لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية وملحقها العسكري[1]

تؤلف هيئة استشارية عسكرية من رؤساء أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة للإشراف على اللجنة العسكرية الدائمة المنصوص عليها في المادة الخامسة من المعاهدة ولتوجيهها في جميع اختصاصاتها المبينة في البند الأول من الملحق العسكري.

وتعرض عليها تقارير اللجنة العسكرية الدائمة ومقترحاتها عن جميع وظائفها إلى مجلس الدفاع المشترك للنظر فيه وإقرار ما يقتضي الحال إقراره منها.

ويكون لهذا البروتوكول قبل الدول الموقعة عليه نفس القوة والأثر اللذين للمعاهدة وملحقها وخاصة فيما يتعلق بتنفيذ أحكام المادتين الخامسة والسادسة من المعاهدة والبند الثالث من ملحقها العسكري.

إمضاءات

مندوبو الدول: (الأردن - سورية - العراق - السعودية - لبنان - مصر - اليمن)

بروتوكول بشأن إسباغ كيان ذاتي[2] على المجلس الاقتصادي المنصوص عنه في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية

إن الدول الأطراف في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي. اقتناعاً منها بما يعود على الأمة العربية من فائدة في توسيع نطاق التعاون في المجال الاقتصادي في البلاد. تحقيقاً للأغراض المبينة في المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية وتحقيقاً للرغبة التي عبر عنها المجلس الاقتصادي في قراره رقم 116 بتاريخ 5 رجب 1378هـ الموافق 14 يناير (كانون الثاني) سنة 1959م. من دور انعقاده العادي الخامس.

وتطبيقاً لميثاق جامعة الدول العربية.

قد اتفقت على الأحكام الآتية التي وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية بجلسته المنعقدة بتاريخ 26 مارس (آذار) سنة 1959م من دور انعقاده العادي الحادي والثلاثين.

(1)- وافق عليه مجلس الجامعة العربية بتاريخ 1951/2/2م.

(2)- وافق عليه مجلس الجامعة العربية بتاريخ 1959/3/26م.

المادة الأولى: يجوز لأي دولة عضو في جامعة الدول العربية أن تنضم إلى عضوية المجلس الاقتصادي بين دول الجامعة العربية، ويتم ذلك بناء على طلب تتقدم به تلك الدولة إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية الذي يبلغ طلب الانضمام إلى الدول الأعضاء.

المادة الثانية: للمجلس الاقتصادي أن يقرر قبول عضوية أي بلد آخر. ويتقدم البلد الراغب في ذلك بطلبه إلى الأمين العام لجامعة الدول العربية لعرضه على المجلس.

المادة الثالثة: إن الارتباط بعضوية المجلس الاقتصادي وفقاً لأحكام هذا البروتوكول لا يخضع العضو المرتبط بطريق مباشر أو غير مباشر للالتزامات الخاصة بمجلس الدفاع المشترك أو الهيئات واللجان المتصلة به.

المادة الرابعة: يقرر المجلس الاقتصادي الأنصبة التي تؤديها البلاد العربية غير الأعضاء في جامعة الدول العربية التي تقبل في عضوية المجلس الاقتصادي مساهمة منها في الأعباء المالية.

المادة الخامسة: يعتبر البروتوكول فيما تضمنه من أحكام جزءاً مكملاً لمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية.

المادة السادسة: يصدق على هذا البروتوكول وفقاً للنظم الأساسية في كل من الدول المتعاقدة. وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، ويعمل بأحكامه بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلم الأمانة العامة لوثائق أربع دول.

عمل هذا البروتوكول بالقاهرة بتاريخ 17 رمضان 1378هـ الموافق 26 مارس (آذار) سنة 1959م. من أصل واحد باللغة العربية، يحفظ بالأمانة العامة لجامعة الدول العربية. وتسلم صورة طبق الأصل لكل دولة من الدول المتعاقدة.

وإثباتاً لما تقدم وقع المندوبون المفوضون المبينة أسماؤهم بعد هذا البروتوكول نيابة عن حكوماتهم وبأسمائها.

عن حكومات:(الأردن - العراق - السعودية - الجمهورية العربية المتحدة - لبنان - اليمن)

الملحق الخامس

مؤتمرات القمة العربية

مؤتمرات القمة العربية

قمة أنشاص	28-1946/5/29	الإسكندرية	طارئة
قمة بيروت	13-1956/11/14	بيروت	طارئة
القمة الأولى	13-1964/1/17	القاهرة	عادية
القمة الثانية	5-1964/9/11	الإسكندرية	عادية
القمة الثالثة	13-1965/9/17	الدار البيضاء	عادية
القمة الرابعة	8/28-1967/9/18	الخرطوم	عادية
القمة الخامسة	1969/12/23	الرباط	عادية
القمة غير العادية	1970/9/27	القاهرة	طارئة
القمة السادسة	26-1973/11/29	الجزائر	عادية
القمة السابعة	26-1974/11/27	الرباط	عادية
القمة غير العادية	16-1976/10/18	الرياض	طارئة
القمة الثامنة	25-1976/10/26	القاهرة	عادية
القمة التاسعة	2-1978/11/5	بغداد	عادية
القمة العاشرة	20-1979/11/22	تونس	عادية
القمة الحادية عشر	25-1980/11/27	عمّان	عادية
القمة الثانية عشر	1981/11/25	فاس	عادية
القمة غير العادية	6-1982/9/9	فاس	طارئة
القمة غير العادية	7-1985/8/9	الدار البيضاء	طارئة
القمة غير العادية	8-1978/11/11	عمّان	طارئة
القمة غير العادية	7-1988/6/9	الجزائر	طارئة
القمة غير العادية	23-1989/5/26	الدار البيضاء	طارئة
القمة غير العادية	28-1990/5/30	بغداد	طارئة
القمة غير العادية	9-1990/8/10	القاهرة	طارئة
القمة غير العادية	21-1996/6/23	القاهرة	طارئة

القمة غير العادية	2000/10/21	القاهرة	طارئة
القمة الثالثة عشر	27-2001/3/28	عمّان	عادية
القمة الرابعة عشر	27-2002/3/28	بيروت	عادية
القمة الخامسة عشر	2003/3/1	شرم الشيخ	عادية
القمة السادسة عشر	2004	تونس	عادية
القمة السابعة عشر	مارâ 2005	الجزائر	عادية
القمة الثامنة عشر	مارâ 2006	الخرطوم	عادية

المراجع

العنوان

01 أبو هيف (علي صادق)، القانون الدولي العام. الاسكندرية، منشأة المعارف. ط:12. د. ت.

02 الأبياري (محمد حسن)، المنظمات الدولية وفكرة الحكومة العالمية. الهيئة المصرية العامة للكتاب. 1978م.

03 البحارنة (حسن)، ميثاق جامعة الدول العربية. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية. ط:1/أبريل 1983م.

04 بدوي (عبد الحميد)، الجامعة العربية. المجلة المصرية للقانون الدولي. 1945م.

05 بطرس (غالي بطرس)، جامعة الدول العربية. تسوية المنازعات المحلية. المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم. معهد الدراسات العربية. 1977م.

06 بن جدديدي (محمد)، قرارات المنظمات الدولية ومدى فاعليتها. جامعة الجزائر، معهد الحقوق. 1993م.

07 بوعوني (الأزهر)،نظام القرارات في جامعة الدول العربية.شؤون عربية.عدد:27/ماي 1983م

08 البيطار (نديم)، النظرية الاقتصادية والطريق إلى الوحدة العربية. بيروت، معهد الإنماء العربي 1978م.

09 الجاسور (ناظم عبد الواحد)، دور جامعة الدول العربية في تعزيز العمل العربي المشترك. الخليج. الامارات العربية المتحدة. العدد:7721/يوليو(تموز) 2000م.

10 الجبوري (جميل)، نشأة فكرة جامعة الدول العربية. شؤون عربية. العدد:25/مارس(آذار) 1983م.

11 جراد (عبد العزيز)، العالم العربي بين ثقل الخطاب وصدمة الواقع. ديوان المطبوعات الجامعية. 1988م.

12 جمعة (أحمد محمود)، الدبلوماسية البريطانية وقيام جامعة الدول العربية. المستقبل العربي سنة:1 عدد: 1978/5م.

13 جوهر (أحمد نبيل)، قرارات منظمة الوحدة الإفريقية. نشرة إعلامية.

14 الحصري (خلدون)، نقد كتاب تأسيس جامعة الدول العربية لـ "جمعة أحمد محمود". المستقبل العربي عدد: 1978/11م.

15 حكيم (سامي)، ميثاق الجامعة والوحدة العربية. مكتبة الأنجلو المصرية ط: 1966/1م.

16 حلمي (رجب علي)، الرابطة بين جامعة الدول العربية، ومنظمة الوحدة الإفريقية. القاهرة، دار الفكر العربي. 1976م.

17 حماد (مجدي)، التعاون العربي الإفريقي، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح) 1983م.

18 الدقاق (محمد سعيد)، المنظمان الدولية العالمية والإقليمية. مؤسسة الثقافة الجامعية. بلا.

19 الرشيدي (أحمد)، جامعة الدول العربية وفظ المنازعات سلميا. شؤون عربية. عدد: 1984/37م.

20 زعيتر (أكرم)، الروح الوحدوية قبل إحدى وأربعين سنة كيف تأسست جامعة الدول العربية. الشرق الأوسط. 1985/10/3م.

21 الزعيم (عادل)، بعد أربعين سنة من قيام جامعة الدول العربية. شؤون عربية. عدد: 1984/37م.

22 زلزلة (عبد الحسين)، دور الجامعة العربية في التعاون الفني. المستقبل العربي. عدد:1984/69م.

= = = ، الدور الاقتصادي للجامعة العربية. (الواقع والطموح) بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. 1983م

23 الساكت (محمد عبد الوهاب)، دراسات في النظام الدولي المعاصر. مصر، دار الفكر العربي 1985م.

= = = = ، الأمين العام لجامعة الدول العربية. مصر، دار الفكر العربي. 1971م.

24 سعد الدين، وآخرون: الوطن العربي سنة 2000م. المستقبل العربي. سنة:3 عدد: 1980/19م.

25 سليم (محمد السيد)، دور الجامعة العربية في إدارة منازعات الأعضاء. بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية. 1983م.

26 شكري (محمد عزيز)، جامعة الدول العربية. الكويت/ دار السلام. ط:1975/1م.

= = = ، محكمة العدل الدولية المرتقبة. شؤون عربية عدد:4.

= = =، دراسة في التكتلات الإقليمية. الكويت 1972م.

= = = ، جامعة الدول العربية ووكالاتا المتخصصة بين النظرية والواقع، دار السلاسل ط:1

= = = ، كيفية تحديث جامعة الدول العربية. السياسة الدولية عدد: 41/جويلية 1975م.

27 شاFـ (ابراهيم أƥد)، التنظيم الدولي، دراسة في النظرية العامة لqمم المتحدة. المطبعة النموذجية. بلا

28 شهاب (مفيد محمود)، مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية. تونس، كلية الحقوق والعلوم السياسية والاقتصادية. 1981م.

شهاب (مفيد محمود)، جامعة الدول العربية ميثاقها وإƱازاتا، معهد البحوq والدراسات العربية. 1978م.

= = = ، المنظمات الدولية. دار النهضة المصرية. ط: 1985/5م.

29 صايغ (أنيس)، مقدمة لـلة المستقبل العربي. عدد: 1978/11م.

30 صدقي (أƥد)، التعاون العربي الأوروبي. جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مركز دراسات الوحدة العربية. 1983م.

31 الصلح (منجي)، جامعة الدول العربية (الواقع والطموح) مركز دراسات الوحدة العربية. 1983م.

32 عبد السلام (جعفر)، المنظمات الدولية. القاهرة، دار النهضة العربية. 1974م.

33 عبد المنعم (أƥد فارâ)، جامعة الدول العربية، دراسة تارƔية سياسية. بيروت. مركز دراسات الوحدة العربية. ط:1/ماي 1986م.

34 عرفة (عبد السلام صاƑ)، المنظمات الدولية الإقليمية. الدار الجماهرية للنشر والتوزيع والإعلان. ط: 1993/1م.

35 عزام (عبد الرƥن)، الرسالة الخالدة. مصر. 1946م.

36 غاbا (محمد حافظ)، جامعة الدول العربية والقومية. القاهرة، اـلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية. الحلقة الدراسية الأولى. 1960م.

37 الغنيمي (محمد طلعت)، جامعة الدول العربية (دراسة قانونية سياسية) مصر، منشأة المعارف الاسكندرية 1974م.

38 فاضلة (عبد ا لله)، مجلس التعاون الخليجي أبعاده السياسية الأمنية والاقتصادية. ا لة الجزائرية للعلاقات الدولية. ديوان المطبوعات الجامعية. عدد:1 الفصل: 1 عام 1986م.
39 قاƧي (أƥد)، الجامعة العربية بين المد والجزر، مجلة الجيƫ الجزائري، وزارة الدفاع الوطƗ. عدد: 338 السنة: 39 أكتوبر 1991م.
40 محمد (أƥد أبو الوفا)، مقارنة الجامعة العربي مع الوحدة الأوروبية. شؤون عربية. عدد: 38
= = = = ، الوسيƊ في قانون المنظمات الدولية. مصر، دغار النهضة العربية. 1986/85م.
= = = = ، بعض الملاحظات بشأن مشروع تعديل الميثاق. شؤون عربية. مارƩ 1983م.
= = = = ، دور (ج.د.ع) في إطار قانون المعاهدات الدولية. شؤون عربية. مارƩ 1983م.
= = = = ، الجامعة الاقتصادية الأوروبية ومدى إمكانية تطبيق Ƴوذجها على جامعة الدول العربية. شؤون عربية. 1984م.
41 محي الدين (صابر)، علاقة الجامعة العربية بالمنظمات العربية المتخصصة. شؤون عربية. 1981م.
42 نطر (جميل)، وعلي الدين (هلال)، النظام الإقليمي العربي (دراسة في العلاقات السياسة العربية). مركز دراسات الوحدة العربية. سبتمبر (إيلول) 1986م.
43 مغيزل (جوزيف) وآخرون. جامعة الدول العربية (الواقع والطموح). مركز دراسات الوحدة العربية 1983م.
44 المنذري (سليمان)، تطور الهيكل التنظيمي للمؤسسات (العمل العربي المشترك). شؤون عربية. عدد:6/أوت1982م.
45 المواقي (عبد الحميد)، عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية. شؤون عربية. عدد: 18/أوت1982م.
= = = ، تعديل ميثاق جامعة الدول العربية. المستقبل العربي. عدد: 5/جانفي 1979م.
46 موسى (أƥد)، ميثاق جامعة الدول العربية. القاهرة 1948م.
47 نافعة (حسن)، الدور السياسي للجامعة العربي في استقلال بعض الأقطار العربية وفي القضية الفلسطينية. مركز دراسات الوحدة العربية. 1983م.

باƁضافة إلى عدد آخر من المراجع في ثنايا البحث.

الصحƻ الخليج – الاتحاد – الأهرام – الشرق الأوسƊ

ا لات رأƩ الخيمة – السياسة الدولية – شؤون عربية – ا لة المصرية للقانون الدولي - مركز دراسات الوحدة العربية – المستقبل العربي – معهد الدراسات العربية – معهد الاتحاد العربي – مجلة العربي الكويتية – الوعي القومي.

الندوات الندوة الفكرية – ندوة مركز دراسات الوحدة العربية بيروت مارƩ (آذار) 1994م – ندوة شؤون عربية. أكتوبر. 1981.

وقد اعتمد الباحث على عدد من المراجع الأجنبية لم تذكر في الƬوامƫ .

الملخص:

تشكلت جامعة الدول العربية، وضمت عدداً من الدول الأعضاء، تأرجحت طبيعتها بين موقفين اثنين (قطري وقومي) احتضنت بعض الدول أحد الموقفين، بينما احتضنت دول أخرى الموقف الآخر، مع أن القاسم المشترك بينها وجود المقومات المشتركة التي تجمع بين هذه الدول، على اعتبار أن الجامعة أداة للتنسيق بين أعضائها للمحافظة على سيادة كل دولة واستقلالها.

فالجامعة تنظيم إقليمي قومي بآن واحد معاً.

والغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون فيما بينها من أجل عزة وكرامة أعضائها ومكانتها بين الدول في المحيط العالمي. ومن أجل ذلك تحرص الجامعة على شؤون البلاد العربية ومصالحها، ويتبين ذلك بوضوح في ميثاق الجامعة حيث تتبين هذه الأهداف فيما يلي:

1. توثيق الصلات بين الدول الأعضاء، والدول غير الأعضاء.
2. حفظ الأمن والسلم وتعزيز الاستقرار الأمني والسياسي في المنطقة العربية.
3. تنسيق الخطط السياسية في حدود احترام السيادة.

وللحق نقول بأن الجامعة، رغم كل القيود التي واجهتها منذ بداية نشأتها وتشكيلها، فقد تخطت الحد الأدنى المرسوم لها أصلاً - وخاصة - فيما يتعلق بأهدافها القومية.

وتتميز هذه المنظمة ببناء تنظيمي يتلاءم والمستجدات العلمية التي توصل إليها المفكرون لتحقيق أهدافها على الصعيدين العربي والعالمي، فتوفر فيها عدد لا بأس به من المبادئ العامة والأجهزة اللازمة لتسيير شؤون الجامعة بجدية وفعالية ضمن مجال الاختصاصات المخولة لها، فاشتمل الهيكل التنظيمي على: (**مجلس الجامعة، اللجان الدائمة، الأمانة العامة، مجلس الدفاع المشترك، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المنظمات العربية المتخصصة**).

وتسعى الجامعة بجدية لبلوغ أهدافها، وتعمل على تحقيق طموحات الأمة العربية قطرياً وقومياً، ولكن تجري الرياح بما لا تشتهي السفن، لوجود عوائق كثيرة وصعبة لا يمكن التغلب عليها بسهولة، فأثرت على القرارات الصادرة عن مؤتمرات القمة، مما جعلها تفرز سلبيات وآثار تقوي الصراع العربي في كثير من الأحيان.

ولهذه المعوقات (العوائق) طبيعة خاصة بها، وأنواع تميزها عن سواها، حتى أن طبيعة هـذه المعوقات شديدة عاتية تمنع من الوصول إلى تحقيق ما يراد منها. فقد وقفت وتقف حائلاً دون تنفيذ مقررات الجامعة وأهدافها، فمن هذه المعوقات (على سبيل المثال لا الحصر):

- نكبة فلسطين منذ 1948م، واحتلال العراق في الوقت الراهن.
- الدور البريطاني عند تأسيس الجامعة الذي لا يزال شبحه يعبق في أرجاء الجامعة.
- التيارات المتصارعة داخل أروقة الجامعة.
- عدم جدية الدول الموقعة على الميثاق والاتفاقيات العربية في تنفيذ أحكامها.
- وجود العديد من التحديات الداخلية منها: "عدم الاتفاق على مواجهة التحديات الموجهـة نحو الأقطار العربية، وغياب الإرادة العربية لتعزيز الجهد القومي المشترك، وفقدان آليات فعالة للعمل العربي المشترك".
- استمرارية التحديات الدولية مثل: "هيمنة وأطماع الدول الأجنبية في ثروات الوطن العـربي وبث التفرقة بين البلدان العربية واحتمالات التدخل الأجنبي بل والتدخل فعلاً في شؤون كثير مـن البلدان العربية لإضعاف الدور العربي على الساحة الدولية".

وهذه التحديات أدخلت الجامعة في محنة كبيرة لم تستطع الخروج منها، حتى أنها - ولوقـت ليس بالبعيد- لم تتمكن من اتخاذ آلية قانونية عربية وسلمية لحل النـزاعات العربية التي مازال أوارها يتأجج لهيباً حتى اليوم، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنها لم تتمكن من إيقاف الدول الطامعة عن غيها، أو إنقاذ بعض الدول العربية من الهاوية التي وصلت إليها.

وكأن الدول العربية في واد والجامعة في واد آخر، وعلى الأخص ما تمارسه مصر من الوصاية علـى الجامعة بتدعيم وتخطيط إمبريالي أمريكي.

وتتخذ هذه العوائق مظاهر وأنواعاً متعددة منها:

أولاً- العوائق الاقتصادية الأساسية والفرعية التي حالت دون اهتمامات الجامعة بالفعالية الاقتصـادية وطرق التنمية والتعاون بين الدول الأعضاء، بدليل ما جاء في المواد (2، 4، 7) من الميثاق، الأمر الذي اضطر لإنشاء المجلس الاقتصادي ليتولى مهمة معالجة هذه العوائق فكانت على صورة اقتراحات دون حق اتخاذ القرارات.

وتتمثل عن هذه العوائق خضوع عدد من الدول الأعضاء لإبرام قيود وارتباطات سياسية واقتصادية مع دول غير عربية لا تعمل للمصالح العربية بل لأنانياتها الخاصة، مما أثر على الإنتاج والتنمية الاقتصادية وعلى نشاط الجامعة في مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وانعدم العمل المشترك بين الدول الأعضاء في المجال الاقتصادي، لسيطرة الدول الاستعمارية على ثروات وخيرات الوطن العربي المستغلة لصالح المستعمرين لا لمصلحة التنمية العربية.

وبات الأمر موضوعاً لدراسات عدد من الباحثين، كالدراسة التي قام بها "جميل مطر" على محاضر اجتماعات المجلس الاقتصادي من الدورة 19 إلى الدورة 25 من ديسمبر 1973 إلى سبتمبر 1978. ودراسة "أحمد فارس عبد المنعم" في دراسته التاريخية السياسية لجامعة الدول العربية ما بين الأعوام 1945-1985.

وظهرت مشكلة النفط العربي نقمة على كثير من الدول العربية لا نعمة عليها بسبب الأطماع الاستعمارية التي تستغله، واتجاه الكثير من الدول النفطية نحو نزعة الاستيراد والاستهلاك على حساب الإنتاج المحلي. والأخطر من ذلك كله اعتبار الدول المستغلة زبوناً لا عدوا إمبريالياً بسبب التجارة النفطية، ناهيك عما تثيره تلك الدول من عداوات وتفرقة بين الدول العربية.

وكثيراً ما تعتمد على الجيوش والخبرات الفنية العسكرية لتمرير مصالحها، وزرع بذور الفتنة التي كانت باعثاً على إشعال حروب بين الدول العربية، أو بينها وبين بعض الدول المجاورة.

وفي **الوقت نفسه** يظهر بين الحين والحين تأثير الدول الغنية على الفقيرة، باستغلال ثرائها لأغراض خاصة تتعلق بالسياسات الخارجية، والسيطرة على الدول الفقيرة حتى تكسبها لصفها.

كل ذلك كان له أكبر الأثر على تعويق جامعة الدول العربية عن مهامها وتحقيق أهدافها.

ثانياً- العوائق السياسية المتمثلة في:

1- التحديات الدولية التي تبدو بأشكال متعددة،ومظاهر متنوعة أهمها: محاولات الهيمنة والأطماع الأجنبية في ثروات الوطن العربي، وقيام الدول الأجنبية ببث التفرقة وإشعال نار الفتنة بين العرب، إضافة إلى وجود دولة إسرائيل في قلب الوطن العربي لتبقى التحديات العدوانية قائمة دائمة غير منقطعة مادام العدو اليهودي جاثماً على صدر الأمة العربية. وإلى جانب ذلك سعي الدول العظمى لتحقيق النظام الشرق الأوسطي الخطير على الأمة العربية، وقد بدأت بوادره تظهر مؤيدة بالتهديد والتخويف فإن لم يستجب لها فلا تتورع عن استعمال القوة العسكرية.

2- التحديات الإقليمية التي اتخذت طابع الهيمنة واستغلال النفوذ من قبل الـدول الخادعـة الأمر الذي تتمخض عنه أخطار جسيمة لها أثرها على مسيرة جامعة الدول العربية، ولهذه التحديات مظاهر متعددة تتخذ صورة تعدد الولاءات والانتماءات للدول الكبرى مما يؤثر على السيادة الوطنية أو ما يبدو على مظهر الأوضاع العربية والخلافات القائمة فيما بينها حتى ضعفت الثقة بين الـدول الأعضاء من جهة، وعلاقاتها بالجامعة من جهة أخرى، فغدا النظام العربي أسوء حالاته.

كما كان لقيام مجلس التعاون الخليجي أثر كبير على قرارات الجامعة، بدليل ما لوحظ خلال عامي 1984-1985 من الضرر الذي أصاب التعاون العربي- الإفريقي، والأمن القومي، ومشروعات التنمية الاقتصادية القومية في الوطن العربي، ثم ظاهرة الموقف الذي وقفه المجلس من قرارات الجامعـة والأمانة العامة.

ثالثاً- العوائق القانونية المرتبطة بعدة أمور تنظيمية وإدارية وتنفيذية، منها ما يتعلق بالميثاق نفسه كما في المواد: (1، 2، 5، 7، 18). ومنها: ما يتعلق باعتماد قاعدة الإجماع عند اتخاذ القرارات، ومنها ما يتعلق بحالة القرار عند صدوره وتنفيذه، ومنها ما يتعلق بمجلس الجامعة وحـل (فـضّ) المنازعـات بالتسوية السلمية.

ولقد كان لهذه المعوقات سلبيات أثرت في العمل الجماعي المشترك، فبدت علـى أشـكال مختلفة أهمها:

- عدم استطاعة الجامعة تحقيق خطوات متكاملة نحو التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء.
- عجز الجامعة عن تسوية كثير من المنازعات والخلافات بين الأعضاء التي ما تزال قائمة.
- عدم تمكّن الجامعة من قيام وحدة أو اتحاد بين الدول الأعضاء.
- عدم اتخاذ صفة الجدية عند تطبيق القرارات لعدم وجود رادع قانوني اتجـاه عـدم التنفيـذ للالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقيات مثلاً.

ولذا بيّنت الدراسة ماهية القرارات وأنواعها، ومكامن الفشل المؤثرة في تنفيذها، والأسباب التي تحول دون تنفيذها (كالمواجهات الشديدة على الجامعة أو ما يتعلق بالصف العربي داخلها) وقيام الجامعة باتخاذ مواقف عملية للتأثير على ذلك (كما في حرب الخليج الثانية، وقيام الأمين العام بتسوية عدد من النـزاعات وغيرها) إلا أن عدداً من القضايا لم تجد طريقاً إلى النجاح (كمـا في القضـية اللبنانية - الإسرائيلية، والعدوان الثلاثي على مصر عام 1956، والعداء المستقر بين الجزائر والمغـرب بشأن الصحراء الغربية، وموقف الجامعة من الكيان الإسرائيلي).

وبعد دراسة واقعية القرارات الصادرة عن الجامعة وما واجهها من عوامل الإحباط، تم دراسة سبل معالجتها وما يتطلب ذلك (فيما يتعلق بتعديل الميثاق وتطويره) أو بالنظر إلى مضمونه ونصوصه كما في المادتين: (4، 5)، أو بالنظر إلى هيكله حيث يتعلق بـ :

- إنشاء محكمة عدل عربية.
- هيئة عسكرية لحفظ الأمن والدفاع.
- إنشاء مجالس أخرى تزيد من فعالية مجلس الجامعة مثل (الهيئة العامة للجامعة، ومجلس للدراسة والبحث والتخطيط، والمجلس السياسي والاقتصادي الأعلى، ومجلس أعلى للعلوم والتربية ومجلس للمتابعة والشؤون القانونية والوحدة العربية).
- النظر بجدية وواقعية لقاعدة الإجماع ومسألة التصويت.

ومن هنا يبدو الواجب ملحًا بصورة شديدة على الجامعة لتولي اهتمامها الكبير والأمثل بدراسة علمية وواقعية لإيجاد السبل الناجعة التي تتكفل بمواجهة التحديات الداخلية والخارجية، كما يترتب عليها بيان الأسس الوقائية والعلاجية لكل حالة من الحالات الثاوية خلف وداخل هذه التحديات والمعوقات، ويتطلب ذلك تحقيق الإرادة الصادقة والعمل الجاد المخلص لوضع خطط مستقبلية واضحة المعالم والأهداف، سليمة الطرائق والوسائل، كي يتم إنجازها وتنفيذها بإدارة وفعالية وإيجابية، وبذلك تتحقق أهداف الجامعة التي هي آمال الشعب العربي من المحيط إلى الخليج. والتأكيد على الاتصاف بصفات العمل التعاوني الذي رائده التضافر والتضامن والتكامل والتعاون في أمة واحدة لها عزتها ومكانتها على الصعيد الدولي.

وقد اختتم البحث بذكر مجموعة من الأهداف والمقاصد والفعاليات التي تحتاج إليها الجامعة لتجاوز معوقاتها، بالإضافة إلى جملة من المقترحات التي يرى الباحث أخذها بعين الاعتبار لتحقيق أغراض الجامعة على الصعيدين العربي والدولي، كما تتمكن من مواجهة تحديات العصر وإزالة العدوان والمحافظة على الأمن والسلام تحت راية عربية واحدة. إن شاء الله تعالى.

الفهرس: